



Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios



MINISTRO DE HACIENDA

Alberto Carrasquilla Barrera

DIRECTOR GENERAL DE LA DIAN

Lisandro Junco Riveira (Actual Director General)

José Andrés Romero Tarazona (Ex Director General)

VICEMINISTRO GENERAL

Juan Alberto Londoño Martínez

VICEMINISTRO TÉCNICO

Juan Pablo Zárate Perdomo

MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Kent Smetters – Profesor titular de la Wharton School – Universidad de Pensilvania e investigador de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER).

David Rosenbloom – Asesor en materia de tributación internacional y política fiscal de varios países y organizaciones internacionales.

Brian Arnold – Miembro del Comité Científico Permanente de la Asociación Fiscal Internacional (IFA), asesor en materia de tributación de varios países y organizaciones internacionales, tiene más de 100 publicaciones sobre temas fiscales.

Jeffrey Owens – Profesor en la Universidad de Viena, Escuela de Negocios de Harvard, Universidad Americana de París y Queen Mary, entre otras. Es una autoridad en impuestos muy conocida en todo el mundo.

Pascal Saint Amans – Director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE.

Lisandro Junco Riveira – Director General de la DIAN.

Juan Pablo Zárate Perdomo – Viceministro Técnico.

Rodolfo Enrique Zea Navarro – Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ángel Custodio Cabrera Báez – Ministro de Trabajo.

Laura Valdivieso Jiménez – Viceministra de Comercio Exterior.

SECRETARÍA TÉCNICA

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE): David Bradbury, Bert Brys, Gioia de Melo, Richard Clarke y Daniel Fichman.

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONAL (DIAN): Catherine Fenwarth Benito-Revollo, Jorge David Bedoya Goyes, Pastor Hamlet Sierra Reyes y Diana Marcela Parra Garzón

EXPERTOS LOCALES

Mauricio Plazas Vega – Socio fundador de Mauricio A. Plazas Vega Abogados & Cía. y Conjuez del Consejo de Estado.

Juan Pablo Godoy Fajardo – Socio director de Godoy & Hoyos e investigador del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Santiago Pardo Ramírez – Socio director de Pardo & Asociados – Estrategias Tributarias y consultor y asesor en materia de tributación nacional e internacional.

Maria Mercedes Vélez Penagos – Jefe de Impuestos de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

Martin Gustavo Ibarra Pardo – Presidente de Araujo Ibarra y conferencista internacional.

OTROS REPRESENTANTES DEL GOBIERNO NACIONAL

Jorge Hernando Cáceres Duarte – Jefe Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Daniel Enrique Pedroza Vanegas – Asesor (Ministerio de Trabajo).

Clara Patricia Martín Castro – Jefe de la Oficina de Estudios Económicos – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Ricardo Torres Belmonte – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

LAS SIGUIENTES ENTIDADES HAN PARTICIPADO EN ESTE DOCUMENTO

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

David Bradbury, Bert Brys, Gioia de Melo, Richard Clarke y Daniel Fichman.

MINISTERIO DE HACIENDA – DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Jesús Antonio Bejarano Rojas, Juan Sebastián Betancur Mora, Daniel Santiago Wills Restrepo, Gabriel Hernando Angarita Tovar, Fernando Marcial Dueñas Castro, Juan Camilo Santaella Carrillo, Cristian Alejandro Cruz Moreno, Diana Yineth Rivera Reyes, Sammy Libos Zúñiga, Juan Guillermo Salazar Duque, Steven Zapata Álvarez y Juan David Grillo Ríos, Diego Enrique Auvert Albornoz, Diego Esteban Eslava Avendaño, Juan Camilo Forero Buitrago, Francisco Alejandro Ortiz Ramírez (pasante). Lina María Mondragon Artunduaga – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Catherine Fenwarth Benito-Revollo, Jorge David Bedoya Goyes, Pastor Hamlet Sierra Reyes, Diana Marcela Parra Garzón, Andrés Bermúdez Duchamp, Pablo Emilio Mendoza Velilla, Lorenzo Castillo Barvo, Nicolás Bernal Abella, Jair Paolo Bedoya Rondón, Julián Andrés Vélez Espinosa, Carlos Ernesto Cuellar Alarcón, Carlos Esteban Gómez Berrio, Juan Pablo Pinzón Contreras, Diego Alejandro Hernández Rivera, Estefanía Jaimes Dávila, Alfredo Ramírez Castañeda, Catalina María García Huérfano, Camilo Andrés Perilla López y Sebastián Arcilla Gómez.

PARTES INTERESADAS (STAKEHOLDERS) QUE INTERVINIERON ANTE LA COMISIÓN

Arturo Calle Calle – Fundador y presidente del Grupo Empresarial Arturo Calle.

Eleonora Lozano Rodríguez – Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Juan de Dios Bravo González – Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), Socio de Juan Rafael Bravo & CIA S. en C. y Director del Programa de Derecho Tributario de la Universidad del Rosario. Jorge Enrique Bedoya Vizcaya – Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

Sergio Clavijo Vergara – Ph. D en Economía, ex Jefe de la División Fiscal, Departamento de Investigación, Banco de la República, Economista del Fondo Monetario Internacional, asesor del Ministro de Hacienda, miembro de la Junta Directiva del Banco de la República.

Leopoldo Fergusson Talero – Profesor Asociado de la Escuela de Economía de la Universidad de los Andes y el Director de su Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).

Bruce Mac Master – Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

Jaime Pulgarín en nombre de Jaime Alberto Cabal Sanclemente – Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO).

ORGANISMOS DE FINANCIACIÓN



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



DEVELOPMENT BANK
OF LATIN AMERICA



EUROPEAN UNION

INDICE

■ Resumen Ejecutivo	<u>p4</u>
■ Hallazgos principales y recomendaciones para una reforma de gastos tributarios en Colombia	<u>p9</u>
■ Estableciendo el Contexto	<u>p33</u>
■ Reporte de Gastos Tributarios en Colombia	<u>p51</u>
■ Mesa de Trabajo 1: Gastos Tributarios en IVA	<u>p70</u>
■ Mesa de Trabajo 2: Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas	<u>p100</u>
■ Mesa de Trabajo 3: Ingresos No Constitutivos de Renta ni ganancia ocasional, Rentas Exentas y Beneficios Tributarios para el Campo	<u>p140</u>
■ Mesa de Trabajo 4: Personas Naturales, Trabajo y Dividendos	<u>p166</u>
■ Mesa de Trabajo 5: Tratamiento Tributario Preferencial para Zonas Francas y Centros de Distribución Logística Internacional en Colombia	<u>p192</u>
■ Anexos	<u>p212</u>

Resumen Ejecutivo

INFORME DE GASTOS FISCALES



RESUMEN EJECUTIVO

“La pandemia del COVID-19 ha expuesto las deficiencias estructurales que el sistema tributario de Colombia ha sufrido por un largo periodo de tiempo. El sistema tributario no logra aportar los ingresos que el gobierno requiere para cumplir con las necesidades legítimas de sus ciudadanos, en gran parte debido al despliegue de gastos tributarios que han perjudicado la base tributaria del país. Esta gama de gastos tributarios ha complicado aún más el altamente complejo sistema, desincentivando iniciativas empresariales e inversiones, facilitando la evasión y elusión fiscal, y también frenando el desarrollo económico del país. El régimen tributario actual tampoco ha logrado abordar las desigualdades en la distribución de los ingresos y de la riqueza.”

“El enfoque tradicional colombiano para la introducción de reformas fragmentadas no generará suficientes ingresos para financiar el déficit presupuestario del gobierno. Se requiere una reforma fundamental y la crisis actual debería emplearse con el fin de mejorar el diseño del sistema tributario. Esto no solo ayudaría a recaudar ingresos a corto plazo, sino que también podría permitirle a Colombia acercarse a un sistema tributario más simple, eficiente y equitativo; uno que financie un fortalecimiento en la red de protección social, así como una mayor inversión en infraestructura, educación y salud, con el fin de generar prosperidad para todos los colombianos.”

“Sin embargo, una reforma no solo se trata de diseñar nuevas normas tributarias, también requiere un cambio mayor en la forma en la cual los políticos y legisladores nacionales conciben, formulan e implementan la política tributaria. Colombia ha desarrollado el hábito de emplear de forma excesiva los gastos tributarios, intentando superar los problemas sociales y económicos estructurales que requieren de reformas más allá de las capacidades del sistema tributario. Se tiene que poner fin a este enfoque.”

“Nuestro reporte propone un conjunto amplio de principios para guiar al gobierno conforme se aproxima a una reforma fundamental del sistema tributario y ofrece recomendaciones sobre los gastos tributarios que deben eliminarse como parte de este proceso.”

(Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021)

El sistema tributario colombiano es disfuncional

Décadas de mal uso han causado que el sistema tributario colombiano no cumpla con los estándares internacionales de eficiencia, equidad y simplicidad. Un sistema tributario óptimo minimiza las distorsiones e interferencias del crecimiento económico (eficiencia), restringe las implicaciones distribucionales negativas de los resultados del mercado, crea igualdad de oportunidades para que participen todos los individuos y negocios (equidad), y minimiza la complejidad con el fin de reducir las oportunidades de planeación tributaria y reducir los costos de aplicación, administración y cumplimiento (simplicidad). Actualmente, el sistema tributario colombiano queda corto en estos aspectos.

El disfuncional sistema tributario colombiano es en gran medida el resultado de un proceso deficiente de elaboración de políticas. Los sucesivos gobiernos y legisladores han empleado este régimen tributario para intentar abordar las falencias económicas estructurales de Colombia y han fracasado en gran medida. Tales fallas no pueden resolverse únicamente con el sistema tributario, y sería mejor atacarlas de raíz. A menudo parece que las reformas tributarias han sido introducidas sin un entendimiento integral de su impacto económico, particularmente en lo relacionado con sus costos a largo plazo.

Las reformas fragmentadas se han introducido regularmente para intentar contrarrestar los desequilibrios del sistema. Estas a menudo se han materializado en gastos tributarios (disposiciones en la legislación tributaria que modifican la responsabilidad tributaria de grupos específicos de individuos o negocios), y varias no se aplican a menudo en los países de la OCDE, debido a su carácter distorsionante. Por ejemplo, en lugar de aplicar un descuento para los negocios respecto al Impuesto al Valor Agregado (IVA) generado sobre la inversión en activos fijos contra el mismo IVA, se aplica el beneficio en materia de Impuesto de Renta Corporativo. Sin embargo, esto únicamente compensa a los negocios que son lucrativos y tienen una responsabilidad tributaria corporativa suficientemente alta, lo que incrementa el costo de inversión en Colombia.

Al añadir progresivamente un gasto tributario sobre otro, el sistema colombiano se ha tornado innecesariamente complejo. La complejidad tributaria impone una cantidad de costos para los contribuyentes y la administración tributaria. Los negocios e individuos tienen que dedicar más recursos para cumplir con las complicadas reglas tributarias – varios han redirigido sus actividades para beneficiarse de las ventajas fiscales o han optado por no declarar sus ingresos y ganancias a plenitud. Por este motivo, la administración tributaria está en la obligación de destinar más recursos para reforzar el cumplimiento. En la actualidad, persisten altas tasas de informalidad y la evasión tributaria a menudo no es detectada.

La estrecha base tributaria de Colombia restringe la capacidad de su sistema tributario para incrementar ingresos. Estimaciones altamente conservadoras sugieren que los ingresos tributarios no percibidos en Colombia equivalen a, por lo menos, un 6,5% de su PIB cada año, en gran medida debido a los gastos tributarios en el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y los impuestos sobre la renta para personas naturales y sociedades. Este es un nivel excesivamente alto. Como resultado, la proporción entre los impuestos y el PIB (19,4%) es significativamente inferior a la de sus pares de la OCDE (34,3%) y Latinoamérica (23,1%). Los ingresos tributarios de Colombia son insuficientes para financiar las inversiones necesarias en infraestructura, educación, salud y demás formas de gastos públicos que mejoran la productividad y la equidad.

Para compensar la estrecha base tributaria del país, se imponen altas tarifas sobre aquellos que no pueden evitar el pago de impuestos en Colombia. Las tarifas de impuesto sobre la renta para personas naturales aplicables a asalariados son altas y los negocios se enfrentan a la tarifa conjunta

más alta de impuestos de sociedades entre los países de la OCDE, así como también a un número de impuestos corporativos altamente distorsionantes como el Gravamen a los Movimientos Financieros y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Si todos los impuestos basados o no en ingresos que las empresas deben pagar se combinaran, la tasa efectiva de tributación que cancelarían sobre el total de sus ingresos sería 1,5 veces mayor al Impuesto de Renta Corporativo. Estas altas tasas son sólo uno de los factores que desincentiva la inversión nacional y extranjera en Colombia.

A menudo, los gastos tributarios añadidos para recompensar a algunos individuos y negocios por estas tarifas tributarias altas refuerzan las desigualdades. Por ejemplo, exenciones tributarias regresivas para el impuesto sobre la renta de personas naturales, frecuentemente hacen que los colombianos más ricos paguen menos en impuestos que sus compatriotas más pobres, mientras que la exención temporal recientemente otorgada a la industria del turismo ha intensificado la desigualdad a través de los sectores de la economía. El sistema de impuestos y transferencias no reduce los altos niveles de desigualdad en Colombia, lo que perjudica el crecimiento económico.

El país debe romper esta indeseable espiral de introducción continua de gastos tributarios mal analizados.

La pandemia de la COVID-19 debe impulsar a Colombia hacia una reforma fundamental en su sistema tributario

La pandemia del COVID-19 incrementó el déficit presupuestario de Colombia para el año 2020 a un 9% de su PIB. Esta brecha es demasiado grande para resolverse únicamente a través de la eliminación de algunos gastos tributarios o la introducción de impuestos aún más distorsionantes. Una reforma tributaria fundamental será necesaria para recaudar suficientes ingresos con el fin de reducir el déficit, pero la crisis también ofrece una oportunidad para que Colombia se aproxime a un sistema tributario más simple, eficiente y equitativo. Uno que pueda sostener mayor inversión en educación, infraestructura y salud, con el fin de generar prosperidad para todos los colombianos.

Por ende, la Comisión Expertos en Beneficios Tributarios invita a Colombia a comprometerse a un proceso de reforma estructural escalonada que dirigirá al país hacia un sistema tributario más óptimo, con menores tarifas tributarias nominales y una base más amplia. Este reporte ha sido redactado de forma tal que pueda ayudar a iniciar el proceso de reforma. Primero, describe la dirección que deben tomar las reformas tributarias a largo plazo, debido a que algunos cambios requieren mayor planificación y que la economía se recupere por completo. Segundo, define mejoras inmediatas para el impuesto sobre la renta de personas naturales, el impuesto de renta corporativo y el Impuesto al Valor Agregado que puedan impulsar las finanzas públicas y la efectividad del sistema tributario a corto plazo. Se debe encontrar un equilibrio entre implementar reformas demasiado rápido y entorpecer la recuperación post-COVID, o demasiado lento y asustar a los inversores y a las agencias de calificación crediticia con déficits presupuestarios cada vez mayores. Tercero, sugiere cambios al proceso de elaboración de políticas tributarias, de manera que las reformas futuras sean justas, sostenibles y apoyen el crecimiento económico. Las reformas también deberían considerar cómo una mayor cooperación internacional podría ayudar a una tributación más eficaz de las empresas multinacionales y del capital mantenido en el extranjero.

Una reforma tributaria fundamental no solo requiere diseñar nuevas normas tributarias, también exige un cambio mayor en la mentalidad de los legisladores y encargados de formular políticas, quienes deben detener su aparentemente interminable tentación por introducir nuevos gastos tributarios en lugar de trabajar hacia una reforma tributaria genuina.

Mejorar el proceso de elaboración de políticas tributarias apoyará al cambio sostenible

La Comisión recomienda tres maneras en las que Colombia puede mejorar su proceso de elaboración de políticas tributarias:

Primero, crear un grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas para ayudar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de una estrategia para implementar las reformas sugeridas en este informe y brindar asesoramiento sobre el futuro del sistema tributario colombiano y temas relacionados. El contexto, la secuencia y los tiempos de las reformas deben ser consideraciones esenciales en su actuar – las recomendaciones en materia de políticas en este reporte son numerosas y ambiciosas, y requerirán años para su implementación. Con el tiempo, el mandato del grupo podría ampliarse para incluir el sistema de impuestos y transferencias, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Segundo, debe ser obligación que cada nueva propuesta de ley tributaria incluya un capítulo en su exposición de motivos que contemple la justificación de la reforma y una evaluación económica detallada de sus costos y beneficios. Esta evaluación debe incluir las implicaciones sobre simplicidad, eficiencia, equidad del sistema y capacidad de recaudación de ingresos del sistema de impuestos y transferencias, y debe ser completada por el Ministerio de Hacienda y la DIAN. El grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas antes mencionado debe entonces revisar y validar las evaluaciones. Esta justificación puede basarse en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, con el fin de garantizar la existencia de bases empíricas para las reformas, limitando así la creatividad de los legisladores en cuanto a la introducción de gastos tributarios.

Tercero, la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN debería recibir un mandato más sólido y mayores recursos. Estos cambios deberían ayudar a que la entidad produzca un reporte independiente anual en materia de gastos tributarios, el cual enumere todos los gastos tributarios en operación dentro del sistema tributario colombiano e identifique sus costos e implicaciones distribucionales. La DIAN ha mejorado notablemente en cuanto a su estimación de gastos tributarios durante el trabajo realizado con la Comisión y debería continuar este proceso.

Hallazgos principales y recomendaciones para una reforma de gastos tributarios en Colombia

INFORME DE GASTOS FISCALES



HALLAZGOS PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA UNA REFORMA DE GASTOS TRIBUTARIOS EN COLOMBIA

Este capítulo resume los hallazgos principales de la “Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios” (CBT) establecida por el gobierno colombiano en agosto de 2020, con el mandato principal de revisar los beneficios tributarios, y de manera más amplia los Gastos Tributarios (GT) dentro del sistema tributario de Colombia. Con esto, se ofrece un breve resumen del análisis llevado a cabo por la CBT en colaboración con la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE y los expertos nacionales e internacionales en materia tributaria que participaron en las reuniones de las Mesas de Trabajo.

El Reporte inicia con un capítulo tributario que establece el entorno y un capítulo sobre el reporte y medición de los GT. Los siguientes capítulos presentan un análisis a profundidad llevado a cabo por la Comisión a través de sus cinco Mesas de Trabajo. Cada una de las cinco Mesas de Trabajo han identificado y enumerado todos los GT aplicables al respectivo impuesto o política tributaria asignada a dicha Mesa de Trabajo:

- Mesa de Trabajo 1: IVA
- Mesa de Trabajo 2: Impuesto de Renta para Personas Jurídicas (IRPJ), impuestos corporativos no basados en los ingresos y Régimen Simple de Tributación – SIMPLE.
- Mesa de Trabajo 3: Ingresos No Constitutivos de Renta ni Ganancia Ocasional, rentas exentas y beneficios tributarios para el campo.
- Mesa de Trabajo 4: Impuesto de Renta para Personas Naturales (IRPN), pensiones y rentas de capital.
- Mesa de Trabajo 5: Zonas Francas y Centros de Distribución Logística Internacional (CDLI).

Las Mesas de Trabajo clasificaron los principales GT de su respectiva área en cuatro categorías generales de reforma: **1)** GT que no requieren reforma; **2)** GT que pueden reformarse a corto plazo; **3)** GT cuya reforma está condicionada a otras reformas; y **4)** GT sobre las cuales no hay claridad en materia de la necesidad de reforma.

Gastos Tributarios: una introducción

Los Gastos Tributarios son disposiciones en la legislación tributaria que modifican la responsabilidad tributaria de grupos específicos de individuos o negocios. Los beneficios tributarios son un subgrupo

de GT encaminados a incentivar ciertos tipos de comportamientos, tales como inversión, ahorro o empleo. Los gobiernos alrededor del mundo emplean los GT para lograr una amplia gama de objetivos de política. Estos GT pueden materializarse en exenciones, deducciones, descuentos, tarifas reducidas o diferimientos tributarios.

Cuando se diseñan adecuadamente, los GT pueden estimular el crecimiento económico y mejorar el bienestar. Sin embargo, los GT a menudo generan un costo significativo en el recaudo tributario, por ende, una evaluación de los costos y beneficios relativos a estas disposiciones es necesario. En principio, los GT son justificables si los beneficios sociales exceden los costos asociados y no existe un mejor mecanismo para entregar dichos beneficios. En el caso de los GT de inversión, como las exoneraciones tributarias, los beneficios sociales normalmente involucrarían un incremento neto en la inversión, el empleo y los salarios, así como efectos indirectos en la productividad. Los costos sociales probablemente incluirían pérdidas netas en el recaudo público, costos administrativos y de cumplimiento, asignación distorsionada de recursos y problemáticas frente al principio de equidad horizontal y vertical.

Los GT también pueden generar problemas distribucionales. Algunos GT están encaminados explícitamente a mejorar el efecto distribucional de la tributación, como las exenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para los bienes consumidos por hogares de bajos ingresos, mientras que otros GT pueden generar implicaciones distribucionales significativas de manera no intencionada. De hecho, los hogares más ricos suelen beneficiarse en mayor proporción que los hogares más pobres por motivo de los GT. Esto se debe en parte a que los beneficios tributarios suelen otorgarse en forma de beneficios, cuyo valor incrementa con la tasa tributaria marginal del contribuyente, pero también porque los hogares de menores ingresos pueden no contar con suficientes ingresos gravables para beneficiarse de ciertas disposiciones tributarias, por lo que no logran tomar ventaja de las oportunidades que pueden ofrecer los GT en materia de planeación.

Como debe ocurrir con otras formas de gasto público, los análisis de costo-beneficio de los GT deben ayudar a determinar si son una política deseable. Particularmente, los costos sociales significativos de los GT hacen que sea fundamental estimar los ingresos tributarios no percibidos representados por cada partida de GT periódicamente. En la mayoría de los países de la OCDE, un cálculo de costos de los GT, partida por partida, se reporta anualmente al público, lo que se integra en el proceso presupuestario anual. Mediante la visualización de la transparencia fiscal, los reportes de GT demuestran la rendición de cuentas del gobierno y soportan la toma de decisiones basada en hechos sobre la adjudicación de los recursos públicos.

Un asunto clave para el análisis de los GT es determinar el punto de referencia, o sistema tributario de referencia “*benchmark*”, frente al cual se puede establecer la naturaleza y el alcance de cualquier concesión fiscal. Después de definir un sistema tributario de referencia, los GT pueden identificarse de forma directa, es decir, como disposiciones que se aparten de dicha referencia. Actualmente, Colombia no ha definido un sistema tributario de referencia. Como se discutirá a continuación, esto no constituye una buena práctica.

Colombia debe apartarse del uso excesivo de los GT

El correcto equilibrio en el uso de los GT se ha perdido en Colombia – el país emplea demasiados GT, cuyos costos aparentemente superan por mucho a sus beneficios. La CBT considera que ha existido, y sigue existiendo, un uso excesivo y sistémico de GT para corregir deficiencias estructurales en el sistema tributario. Esto ha generado un costo significativo para el pueblo colombiano: disminución

en el recaudo de ingresos tributarios, incremento de las desigualdades horizontales y verticales, reducción de la eficiencia y adición de complejidad innecesaria.

Una gran cantidad de GT en Colombia vulneran el principio constitucional de “equidad horizontal”, conforme al cual los “iguales” deben ser gravados “equitativamente”. Por ejemplo, algunos GT únicamente ofrecen un tratamiento tributario preferencial a negocios particulares, como una menor tarifa de Impuesto de Renta para Personas Jurídicas (IRPJ) a hoteles, o exenciones temporales para los ingresos conectados a ciertos tipos de inversiones. Otros GT ofrecen un tratamiento tributario preferencial a determinados individuos. Por ejemplo, un porcentaje de los ingresos percibidos por individuos que trabajan en cargos específicos, como Jueces y/o fiscales, los cuales están exentos de Impuesto de Renta, al igual que los gastos de representación obtenidos por los Decanos y Profesores de las universidades públicas. Estos GT no sólo distorsionan el diseño del sistema tributario y generan desigualdades, sino que también originan una percepción pública, ya sea justificada o falsa, de que existe clientelismo político. Para compensar los ingresos tributarios no recaudados por motivo de tratamientos preferenciales, el gobierno debe imponer mayores cargas a los demás negocios e individuos, o reducir su prestación de bienes y servicios públicos.

Muchos GT en el sistema tributario colombiano también vulneran el principio constitucional de “equidad vertical”, conforme al cual los contribuyentes con mayor capacidad de pago deberían pagar más impuestos. El ejemplo más notorio de esto recae en las deducciones tributarias al Impuesto sobre la Renta para Personas Naturales (IRPN), las cuales aumentan de forma proporcional al nivel de ingresos. Estos GT son extremadamente regresivos, debido a que las personas con mayores ingresos no sólo disfrutan de una deducción superior, sino que el valor de dicho beneficio también incrementa con la tarifa tributaria marginal del contribuyente, la cual en sí misma se incrementa con el ingreso debido a la progresividad del esquema tarifario del IRPN. Otro ejemplo es la exención tributaria de las pensiones (hasta un tope extremadamente alto), mientras que los ahorros pensionales obligatorios y voluntarios son deducibles del ingreso gravable personal a la tasa marginal del IRPN del contribuyente. En consecuencia, el gobierno está subsidiando de forma efectiva las pensiones, y dicho subsidio es superior para los individuos más ricos.

En muchos casos se han introducido GT para corregir las distorsiones del sistema tributario colombiano. Por ejemplo, el uso de tarifas de IRPJ reducidas para sectores específicos ayuda a compensar una selección de negocios por la alta tarifa de IRPJ colombiano (al 32%, siendo la segunda mayor en la OCDE) y los impuestos corporativos no basados en los ingresos. Sin embargo, los GT compensatorios a menudo terminan siendo distorsionantes con el tiempo y estrechan la base tributaria. Como respuesta a una base del IRPJ cada vez más estrecha – como resultado de la amplia gama de ingresos no gravables o exentos y las deducciones no estándar dentro del IRPJ – el gobierno introdujo una retención en la fuente sobre los dividendos. Esta retención en la fuente sobre los dividendos puede considerarse como un tipo de impuesto de recuperación, con la cual las empresas que distribuyen dividendos no gravados bajo el IRPJ son sometidas en primera instancia a una retención en la fuente sobre los dividendos gravados a una tarifa igual a la tarifa del IRPJ que aplica a dicho tipo de negocio. El impuesto de recuperación del IRPJ busca proteger el tamaño de la base tributaria, pero debido a la retención en la fuente sobre los dividendos, las empresas prefieren abstenerse de distribuir los dividendos y emplean sus ingresos de formas alternativas. Por este motivo, el impuesto de recuperación del IRPJ resulta distorsionante y genera pocos ingresos (como se indica a continuación).

También existen ejemplos de los GT introducidos en una parte de la estructura tributaria con el fin de corregir las distorsiones creadas por otra parte de la estructura tributaria. Por ejemplo, el descuento tributario en IRPJ por el IVA irre recuperable sobre la inversión en activos fijos pretende corregir la incapacidad de los negocios de acreditar el IVA soportado y pagado por la inversión en

activos fijos contra el IVA gravado sobre las ventas. Otros ejemplos incluyen el descuento en IRPJ por el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y la deducción en IRPJ para parte del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

El uso excesivo de los GT también genera distorsiones a través de distintos impuestos. Por ejemplo, aunque los pagos de intereses se beneficien de una compensación por inflación y, por lo tanto, únicamente se grava el retorno real y no el nominal, el enfoque no se emplea para el retorno sobre el capital. Esto genera un sesgo tributario en contra del patrimonio y a favor de la deuda.

Inconsistencias a través de los distintos impuestos también se generan ocasionalmente por el uso excesivo de los GT. Por ejemplo, al distribuir dividendos, los negocios tienen que practicar una retención equivalente al 7,5% cuando estos se distribuyen a otra corporación. Sin embargo, si esta corporación distribuye los dividendos a un accionista individual hasta por un valor de 300 UVT (2 900 dólares u 11 millones de pesos), no se debe pagar ninguna retención en la fuente sobre los dividendos. Sin embargo, ni la empresa o sus accionistas reciben un reembolso por el exceso de retención en la fuente sobre dividendos pagados por la primera compañía que hace la distribución. Una solución para esta inconsistencia es la introducción de otro GT; la complejidad genera más complejidad.

Expertos en materia no tributaria pueden hacer un llamado a la eliminación inmediata de los extensos GT de Colombia, pero esta política sería desacertada. Varios de los tratamientos preferenciales actuales son características de diseño necesarias que pretenden corregir, aunque indirectamente, la distorsión generada por los fallos estructurales de diseño del sistema tributario.

Por este motivo, la importancia de secuenciar reformas no debe subestimarse. Este reporte pretende mantener este mensaje en todo su texto, ofreciendo recomendaciones para las reformas que puedan implementarse inmediatamente, e identificando aquellas que requieren la resolución de las distorsiones subyacentes antes de la eliminación o reestructuración de los GT.

Los GT distorsionan el equilibrio de la “mezcla tributaria” de Colombia

El objeto de todo sistema tributario debe ser apoyar el mejoramiento sostenible del bienestar de los ciudadanos. La combinación de impuestos que un país elija debe alinearse a sus objetivos en materia de crecimiento incluyente y sostenible, empleando una mezcla de impuestos que apoye la progresividad y limite las restricciones al crecimiento económico. Sin embargo, en Colombia, la amplia gama de GT en toda la estructura tributaria del país distorsiona dicha mezcla tributaria entre los impuestos directos e indirectos. Esto genera un impacto significativo sobre el potencial de crecimiento en materia de recaudo de una amplia gama de impuestos, generando eventualmente una influencia negativa sobre el crecimiento económico incluyente.

Las estrechas bases tributarias y el tratamiento preferencial de tarifas para pocos afortunados hacen que el gobierno incremente las tarifas generales con el fin de lograr su objetivo de recaudo. Sin embargo, las altas tasas son de por sí distorsionantes, debido a que el peso de ineficiencia generado por los incrementos tributarios incrementa con la tarifa. Esto es bien conocido como el resultado Harberger. En general, el objetivo de los gobiernos debe ser mantener sus bases tributarias tan amplias y las tarifas tan bajas como sea posible.

Usando el IRPN como ejemplo, podemos ver como estos GT distorsionan la función prevista, y por lo tanto distorsionan la estructura tributaria óptima en Colombia. El IRPN está entre los principales

impuestos que pueden gravarse empleando tarifas progresivas. Sin embargo, los GT dentro del IRPN reducen fuertemente el potencial de recaudo del tributo y limitan su eficiencia y equidad. La forma en que varios de los GT del IRPN están diseñados hace que estos sean altamente regresivos, ya que incrementan con los ingresos. Esto resulta en individuos que pagan tasas efectivas de tributación excepcionalmente bajas sobre sus rentas personales, a pesar de las tarifas tributarias altas y progresivas impuestas sobre los ingresos laborales. Como resultado, la mayoría de los emprendedores prefieren crear negocios informales ya que la carga tributaria efectiva sobre los ingresos de negocios personales es muy inferior a la carga tributaria sobre las rentas de capital. Sin embargo, los bajos ingresos recaudados por motivo del IRPN implican que otras cargas tributarias deban ser incrementadas, como la tarifa general del IRPJ y del IVA.

También puede encontrarse una base estrecha dentro del IVA, debido al gran número de exclusiones y exenciones. Las debilidades del diseño del IVA también tienen implicaciones en la carga tributaria sobre los bienes nocivos para la salud y el medio ambiente y, por lo tanto, sobre el diseño de impuestos ambientales y sanitarios, ya que el IVA se grava sobre los precios que ya incluyen los impuestos especiales. Una carga de IVA (demasiado) baja sobre los bienes que involucren un efecto externo negativo podría compensarse mediante impuestos especiales mayores.

Algunas formas de tributación con efectos distorsionantes limitados también son desaprovechadas. Los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles residenciales están entre los tributos menos distorsionantes en materia de crecimiento económico, pero únicamente juegan un papel marginal en la mezcla tributaria de Colombia. En los países de la OCDE, es común que los impuestos prediales sobre inmuebles se empleen para financiar a los gobiernos locales; en el 2018, estos impuestos recaudaron en promedio un equivalente al 1,9% del PIB en toda la OCDE. En cambio, los gobiernos locales en Colombia aplican un impuesto de industria y comercio, el cual es altamente distorsionante (véase a continuación) y recaudaron ingresos bastante limitados. Para el año 2022, los contribuyentes colombianos podrán descontar la totalidad del ICA cancelado durante el periodo gravable en contra de su Impuesto sobre la Renta, pero este es solo otro ejemplo de un GT introducido, el cual no aborda la problemática de raíz.

Las reformas tributarias incrementales con cada impuesto serán inefectivas, debido a la amplia gama de GT

La amplia gama de GT les otorga a los contribuyentes un gran conjunto de opciones para minimizar sus responsabilidades tributarias. Por ejemplo, dentro del IRPN, los hogares pueden devengar ingresos “exentos” y, adicionalmente, beneficiarse de una deducción de intereses hipotecarios, sobre ahorros mediante una cuenta de ahorros privada, ahorros privados de pensión y sobre los seguros de salud privados. La mayoría de los GT tienen un límite – reformas tributarias recientes han reducido el monto que puede reclamarse, pero el tope sigue siendo muy alto en la mayoría de los casos. Estos tipos de desgravaciones tributarias se suman a una exención tributaria general del 25% sobre las rentas laborales, la deducción de los aportes sociales obligatorios y una generosa exención tributaria básica. Como resultado de esto, las tasas efectivas del IRPN son bastante bajas, al expresarse como un porcentaje de los ingresos brutos. No se espera que eliminar un solo GT del IRPN genere un gran impacto sobre las Tasas Efectivas de Tributación (TET) pagadas por los individuos, ya que los contribuyentes probablemente cambiarían de un GT a otro en caso de que no hayan utilizado todas las oportunidades a su disposición en materia de GT.

Ejemplos similares ocurren con el IRPJ, en el cual los hoteles y las empresas instaladas en Zonas Francas (ZF) se benefician de una tarifa reducida del 9% y 20%, respectivamente, en lugar de la tarifa general del IRPJ del 32% en 2020. Sin embargo, la estimación de ingresos tributarios dejados de percibir suministrada por la DIAN demuestra que el costo de los ingresos en cabeza del gobierno por

estos GT es relativamente bajo. Esto puede indicar que los hoteles y las empresas de ZF no son muy rentables, y que la reducción de la tarifa del IRPJ no genera un gran costo de recaudo tributario, debido a que los hoteles y las empresas de las ZF no pagan un gran IRPJ. Sin embargo, esto también puede indicar que muchos hoteles y empresas de ZF tienen un amplio repertorio de GT disponibles, los cuales emplean para reducir sus ingresos gravables, de manera que no pagan un gran IRPJ de todas formas, independientemente de la aplicación de una tarifa de IRPJ estándar o reducida.

Estas observaciones tienen dos implicaciones principales. Primero, cuando las bases tributarias son muy estrechas, las estimaciones de los ingresos dejados de percibir por los GT individuales pueden ser relativamente pequeños. Los ingresos no recaudados de un GT se estiman mediante una comparación de las obligaciones tributarias actuales (cuando el GT está disponible) y las responsabilidades tributarias que los negocios o individuos pagarían si dicho GT específico no existiera. Sin embargo, si los contribuyentes tienen la opción de elegir entre varios GT para minimizar su responsabilidad tributaria, pueden optar por usar una mezcla de GT en lugar de preferir un GT sobre todos los demás a su disposición. Adicionalmente, el estimado del ingreso tributario no percibido normalmente no considera cambios en los comportamientos. El incremento real en los ingresos al eliminar un GT específico puede ser significativamente inferior cuando los agentes tienen la opción de acogerse a otro GT que no ha sido eliminado, esto con el fin de minimizar sus responsabilidades tributarias. La segunda implicación está en que cuando una amplia gama de GT está disponible y los individuos y/o negocios se enfrentan a distintas opciones sobre la forma en que pueden minimizar su obligación tributaria, la introducción de una reforma gradual que elimine unos pocos GT pero deje en pie la mayoría, no generará un gran incremento en los ingresos tributarios. En estos casos, aumentar los ingresos tributarios requeriría una reforma más fundamental que extienda la base significativamente.

Otra desventaja de una reforma gradual aplicable a cada impuesto principal, por ejemplo, el IRPJ o el IRPN, es que esta restringe la capacidad del gobierno de oponerse a la coacción ejercida por grupos de presión (*lobbying*) específicos, los cuales pueden desear mantener los GT a los que sus interesados acuden para beneficiarse. Un enfoque claro que elimine una amplia gama de GT, y paralelamente genere oportunidades para reducir las tarifas tributarias nominales, tiene mayor probabilidad de obtener el amplio soporte político necesario para la implementación de las reformas.

La pandemia de la COVID-19 debería guiar a Colombia hacia una reforma fundamental de su sistema tributario.

La pandemia de la COVID-19 ha dejado al gobierno colombiano con un gran déficit presupuestario. Por este motivo, está considerando la introducción de reformas tributarias en la primera mitad del 2021 para recaudar ingresos tributarios adicionales significativos. La obtención de fondos suficientes requerirá una reforma fundamental que siga normas y principios de diseño prácticos dominantes, en lugar de la continuación de los cambios fragmentados introducidos en las últimas décadas. Debe encontrarse un equilibrio entre implementar las reformas muy rápido, perjudicando la recuperación post-COVID o implementarlas muy lento y ahuyentar inversionistas y agencias de calificación crediticia por la expansión de los déficits presupuestarios.

Colombia debería intentar un traslado a un sistema que incorpore el estándar internacional de equidad, eficiencia y simplicidad. Un sistema tributario eficiente minimiza las distorsiones e interferencias en la economía; el objetivo de un sistema tributario equitativo es operar de la forma más justa posible; y un sistema tributario no tan complejo conlleva a una mejor administración, así como mayor transparencia y cumplimiento. La simplicidad es importante debido a que permite a los contribuyentes comprender lo que el sistema tributario espera de ellos, reduciendo las

oportunidades de materializar la evasión tributaria y generando mayor certeza. Esto también permite que los administradores apliquen las normas de conformidad con el objeto por el cual se crearon, simplificando la exacción de los deberes tributarios. Actualmente, el sistema colombiano queda corto en todas estas características.

Las reformas deberían buscar principalmente una extensión de la base tributaria, e idealmente, reducir las tarifas nominales. Su objetivo debería ser fortalecer la progresividad del sistema tributario, para garantizar el cumplimiento de los principios de equidad horizontal y vertical, reduciendo las distorsiones económicas y tributarias y suministrando una mezcla que tenga en cuenta los retos socioeconómicos a los que Colombia se enfrenta. Por ejemplo, un sistema que pueda fomentar la formalización y reducir la desigualdad.

La complejidad tributaria también debe reducirse. Esto no solo disminuirá los costos de aplicación y cumplimiento de las normas, sino que también fortalecerá la certeza tributaria para los inversionistas nacionales y extranjeros. La implementación de la reforma por parte de la DIAN también debe ser viable, permitiéndole a la administración de impuestos (DIAN) recaudar suficientes ingresos tributarios adicionales a corto plazo, lo que significa desde el 2022 en adelante, en caso de que no se logre en el 2021.

Debido a estos principios rectores y las dificultades que enfrenta Colombia, la CBT considera que una reforma tributaria exitosa requiere de cambios en la estructura del IRPN, una extensión de la base del IVA y un incremento en los impuestos sobre los bienes perjudiciales para la salud de los ciudadanos (**ejemplo:** tabaco, alcohol y azúcar) y el ambiente (**ejemplo:** los combustibles fósiles). Estas sugerencias no indican que el país no deba reformar otros impuestos, particularmente el IRPJ y los impuestos no basados en los ingresos que los negocios deben pagar, como los impuestos territoriales de Industria y Comercio (ICA) y el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). Sin embargo, una reforma fundamental del régimen tributario corporativo en Colombia es un tema complejo que incide en muchas áreas diferentes. La reforma del IRPJ nacional requerirá de mayor planificación, preparación y de una consulta con distintos interesados, por ende, algunos miembros de la CBT sostienen que sería mejor introducir esto en una segunda fase de la reforma.

Fortalecer el reporte anual de los GT mejorará la política tributaria de Colombia

La CBT apoya los esfuerzos de la DIAN en cuanto a mejorar la exactitud de sus estimaciones de ingresos tributarios no percibidos y el desarrollo de un reporte anual en materia de GT. Cada año el Ministerio de Hacienda publica anualmente un reporte que contiene información sobre el panorama macroeconómico del país y la estrategia fiscal, como también información sobre los ingresos tributarios no recaudados por motivo de una selección de GT en el último capítulo del reporte (Apéndice, y Anexo del Apéndice en el reporte del 2020). De forma adicional al *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, la DIAN publica un documento de trabajo anual en el que describe los GT del IRPJ con mayor detalle. La CBT elogia este trabajo, especialmente debido a que se lleva a cabo con recursos limitados y fomenta el plan de la DIAN de desarrollar su unidad de estimación y evaluación de GT, con el fin de crear un reporte anual integral e independiente en materia de GT, con estimaciones de alta calidad respecto a los ingresos no percibidos por motivo de los GT.

Sin embargo, todavía hace falta mucho trabajo antes que Colombia pueda publicar un reporte de GT anual. Primero, el país no define un punto de referencia o “*benchmark*” tributario, el cual se utiliza para identificar los GT. Esta deficiencia principal debe abordarse a modo de prioridad normativa. La ausencia de un punto de referencia tributario bien definido implica que algunos GT sigan sin identificarse y, por ende, no se enumeran en el reporte de GT, mientras que otras ventajas tributarias

no se tomarían en cuenta como GT bajo los puntos de referencia estándar. Idealmente, el reporte de GT colombiano debería incluir una descripción del punto de referencia de GT, así como una lista completa de todos los GT en el sistema tributario, haciendo referencia al código legal en el que se disponen los GT.

Mejorar la calidad del reporte de GT requiere de cambios en la metodología empleada por la DIAN para calcular los ingresos no recaudados por todos los GT, los cuales deben calcularse y reportarse partida por partida, empleando los datos de las declaraciones de impuestos de personas naturales y jurídicas (para el IRPN y el IRPJ) y los datos de las cuentas nacionales (para el IVA). No obstante, este enfoque puede requerir que Colombia realice cambios a sus formularios de declaraciones de impuestos. Actualmente, los contribuyentes tienen la posibilidad de declarar un monto agregado de ciertos tipos de disposiciones tributarias en lugar de reportar los GT partida por partida, lo que hace imposible que la DIAN reporte los ingresos no percibidos por motivo de los GT individuales. La metodología empleada debe especificarse en el reporte de GT con el fin de garantizar total transparencia.

La OCDE ha trabajado junto con la DIAN para revisar algunas de las estimaciones de los ingresos tributarios no recaudados por motivo de los GT. La evaluación ha identificado que las estimaciones anteriores en materia de ingresos no percibidos sobreestimaron significativamente el valor de los GT dentro del IVA, pero probablemente subestiman los GT del IRPJ y IRPN, debido a que ciertas formas de ingresos no gravables y tarifas reducidas de regímenes tributarios específicos para ciertos sectores no se miden actualmente. Por este motivo, existe un amplio margen para mejorar en cuanto a estas estimaciones, particularmente para el IRPJ y el IRPN. Estimar y publicar los ingresos no percibidos de las distintas disposiciones tributarias especiales clasificadas como GT por la CBT por partidas independientes debe ser una prioridad.

Un reporte de GT futuro también debe intentar suministrar más información, además de los ingresos no percibidos por los GT individuales. Primero, este también debería incluir un análisis sectorial que enumere y revise todos los GT de los que se benefician los sectores específicos, dado que, a pesar de que los ingresos tributarios dejados de percibir por un GT específico pueden ser bajos, es probable que el impacto global de todos los GT aplicables a un sector en particular sean altos. Los análisis sectoriales mejorarían la transparencia y ayudarían a estimular discusiones normativas sobre si los distintos sectores de la economía reciben un tratamiento equitativo por parte del sistema tributario. Segundo, el reporte de GT debe incluir análisis sobre el impacto distribucional de los GT. Esto debe enfocarse no solo en los salarios, ingresos comerciales y rentas de capital personales, sino que también debe orientarse en las pensiones, que actualmente gozan de un tratamiento tributario generoso, el cual beneficia en mayor medida a los hogares con altos ingresos.

Publicar un reporte anual individual sobre los GT que cubra los impuestos más importantes (IVA, IRPJ e IRPN) incrementaría la transparencia de los costos de los GT. Mayor transparencia sobre los costos de los GT ayudaría a aumentar la responsabilidad de los políticos y legisladores en cuanto a rendición de cuentas por sus decisiones de política tributaria, informando el debate democrático y las preferencias de los votantes. Paralelamente, un reporte anual de GT integral ayudaría a mejorar el proceso de elaboración de políticas, ofreciendo información a los políticos y legisladores sobre las implicaciones potenciales de la eliminación de ciertos GT sobre los ingresos. La DIAN ha realizado mejoras notables en sus estimaciones de GT y la CBT apoya los planes de la entidad que buscan dar continuidad a este proceso.

Mejorar el proceso de elaboración de políticas tributarias apoyaría al cambio sostenible

Colombia puede fortalecer su proceso de elaboración de políticas tributarias mediante una gama de medidas. Primero, debe crear un grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas con un fuerte mandato para ayudar al Ministerio de Finanzas en el desarrollo de una estrategia para implementar las reformas sugeridas en este informe y brindar asesoramiento sobre el futuro del sistema tributario colombiano y temas relacionados. Con el tiempo, el mandato del grupo podría ampliarse al sistema de impuestos y transferencias de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Segundo, debe ser obligatorio que cada propuesta de leyes tributarias incluya un capítulo en la exposición de motivos que sustente la reforma y una evaluación económica ex-ante detallando sus costos y beneficios. La DIAN y el Ministerio de Hacienda deben completar estas evaluaciones, que luego son verificadas por el grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas antes mencionado. La evaluación económica debe incluir las implicaciones de la política para la simplicidad, eficiencia, equidad y capacidad de recaudación de ingresos del sistema de impuestos y transferencias. Este capítulo debería basarse en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el fin de garantizar que las reformas se basen en evidencia, restringiendo la creatividad de los legisladores en cuanto a la introducción de gastos tributarios.

Tercero, la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN debe recibir un mandato más sólido y mayores recursos. Estos cambios pueden ayudar a que la unidad produzca un reporte anual independiente en materia de GT.

Mejorar el papel del IRPN

Las Tasas Efectivas de Tributación (TET) que los individuos pagan sobre sus ingresos laborales, ingresos de negocios personales y las rentas de capital en Colombia son demasiado bajas. Lo anterior es el resultado de varios factores, incluidas las generosas deducciones tributarias que incrementan con los ingresos, numerosas exenciones tributarias, amplias categorías (“brackets”) de tarifas marginales dentro del esquema del IRPN y una importante deducción básica del IRPN, tarifas bajas sobre dividendos e ingresos de capital y la exención parcial sobre las pensiones. Adicionalmente, los empleadores también tienen la posibilidad de efectuar contribuciones libres de impuestos por aportes a fondos de pensiones, seguros de salud y gastos educativos para sus empleados.

Colombia debe reformar las deducciones tributarias dentro del IRPN que incrementan con los ingresos. Esta forma de diseño tributario es atrozmente regresiva. Primero, las deducciones que incrementan con el tamaño, para que los hogares más ricos obtengan un beneficio mayor. Segundo, el valor de la desgravación incrementa con la tarifa tributaria marginal del contribuyente, por lo que el valor es mayor para los hogares más ricos. Y tercero, los hogares de menores ingresos normalmente no se benefician de las deducciones como la relacionada con el pago de intereses hipotecarios o los aportes voluntarios a fondos de pensiones, debido a que sus ingresos son demasiado bajos para tener un hogar propio o ahorrar montos adicionales para una pensión privada. Estas deducciones tributarias, de las cuales algunas se explican a continuación, son muy poco comunes en la OCDE, ya que crean una ventaja tributaria mayor para los hogares más ricos.

Colombia debería intentar reducir la desgravación básica del IRPN (actualmente en 1 090 UVT, aproximadamente 10 500 dólares o COP 39 millones de pesos) y eliminar la renta exenta del 25% por ingresos laborales (la exención del 25% tiene un tope de 240 UVT mensuales (aproximadamente 2 300 o COP 9 millones de pesos mensuales), esto es 2 880 UVT al año). A corto plazo, sin embargo,

una reforma más gradual podría mantener la exención de los ingresos de 25% y su tope mensual. Este enfoque podría ayudar a fomentar el apoyo político para expandir de forma significativa la base del IRPN.

Colombia tiene un valor máximo de GT que pueden reclamarse, igual al 40% de los ingresos gravables netos y hasta un tope de 5 040 UVT (aproximadamente 49 000 dólares o COP 179 millones de pesos). Este tope de GT funciona como una medida de protección a la base, ya que las posibilidades de reducir los ingresos gravables son altas. El 40% del tope de ingresos gravables netos incrementa con los ingresos y el valor aumenta con la tasa marginal del IRPN del contribuyente. Por este motivo, el tope es excesivamente regresivo (pero se mitiga con un tope de 5 040 UVT). Si la base del IRPN se expande como lo sugiere la CBT, el tope será innecesario y podrá eliminarse. Sin embargo, si la base del IRPN sigue siendo reducida, se podría mantener un límite máximo de GT garantizando al mismo tiempo que todas las contribuciones voluntarias caen bajo su alcance.

La CBT apoya la política que estipula que para que los gastos corporativos puedan ser deducibles, estos deben haber sido pagados de forma electrónica y ser verificables mediante una factura. Lo anterior restringe el abuso de las deducciones por parte de los independientes, quienes pueden deducir todos sus gastos comerciales de sus ingresos generales y, por lo tanto, exceder el tope del 40%. Adicionalmente, la CBT recomienda mayor monitoreo y observancia de tales gastos. Esto ayudaría a fortalecer el cumplimiento tanto en materia de Impuesto de Renta como de IVA.

Aunque este factor no se discute en este reporte, debates con los invitados tributarios locales han indicado que los requisitos de residencia fiscal, para las personas naturales, no están alineados con la práctica internacional, lo que genera oportunidades de elusión fiscal. En consecuencia, las normas de residencia fiscal deben revisarse y, posiblemente, reformarse de conformidad con las principales prácticas internacionales.

Eliminar los GT y expandir las bases tributarias no necesariamente resulta en mayores ingresos tributarios si los contribuyentes pueden clasificar fácilmente sus rentas de formas que les permitan emplear otros GT. La CBT recomienda que el gobierno evalúe si una reforma de ampliación de la base impositiva podría ir de la mano de una reforma que reduzca las tasas impositivas en el mediano plazo e iguale el tratamiento impositivo en los diferentes tipos de ingresos personales. Simulaciones llevadas a cabo para el reporte demuestran que una amplia base del IRPN con una desgravación básica que equivalga (una o dos veces) al salario mínimo con tres tarifas del IRPN, debería recaudar significativamente más ingresos fiscales que el esquema actual de tarifas del IRPN, y permitiría una reducción de la tarifa superior del IRPN al 25%. Como lo han demostrado los análisis de la Comisión, la amplitud de los GT en el sistema tributario colombiano refleja problemas estructurales sistémicos que requieren una reforma fundamental al IRPN.

Reformar el tratamiento tributario de las pensiones para restaurar la equidad y la progresividad

Probablemente la mayor inequidad en el sistema tributario colombiano es el tratamiento tributario de las pensiones. Aunque los aportes voluntarios y obligatorios a fondos de pensiones se deducen de los ingresos gravables personales a una tasa marginal de IRPN alta, las pensiones en sí siguen en gran medida libres de impuestos. La tasa efectiva tributaria marginal sobre este tipo de ingresos es negativa y, por lo tanto, el gobierno subsidia los ahorros pensionales. Aún más, este subsidio es regresivo, no solo porque resulta significativamente superior para los contribuyentes de mayores ingresos, sino que, adicionalmente, muy pocos miembros de hogares de bajos ingresos disfrutan de una pensión.

Existe un amplio potencial de reforma en materia pensional. La deducción de los ahorros pensionales voluntarios puede reducirse y/o la pensión misma puede ser gravada bajo el IRPN (aunque por debajo del alto límite de exención vigente), posiblemente de manera conjunta con los ingresos laborales. Las reformas pensionales también deben evitar la doble tributación de tales ahorros, esto es, que sean gravados en primer lugar, cuando se efectúan los ahorros pensionales y nuevamente cuando dichos ahorros son retirados a modo de pensión.

Existen oportunidades significativas para ampliar la base del IVA

El desempeño del IVA en Colombia es extremadamente bajo con relación a sus objetivos. El IVA está previsto como un impuesto con una base amplia sobre el consumo final de los hogares, pero en Colombia su diseño es deficiente – partiendo de exclusiones extensas, exenciones y tarifas reducidas, hasta un deficiente cumplimiento tributario – lo que resulta en una base reducida del impuesto. Por consiguiente, el IVA en Colombia está entre los sistemas con peor desempeño en la OCDE: El 62% de todos los ingresos potencialmente gravables con IVA no lo están en Colombia, en comparación con los ingresos esperados si todo el consumo fuera gravado a una tarifa estándar de IVA.

El IVA en Colombia también impone una carga significativa sobre los negocios. Particularmente, el IVA no recuperable pagado sobre los activos fijos y la amplia gama de exclusiones que incrementan la carga tributaria de las empresas y el costo de la inversión. Dicho esto, el IVA sobre la inversión recauda ingresos substanciales, los cuales, de ser ignorados, debilitarían aún más el desempeño actual del impuesto. Para compensar el efecto distorsionante del IVA sobre la inversión, Colombia introdujo un descuento tributario sobre el IRPJ por el IVA pagado en las inversiones en activos fijos, lo cual se erige como un paso en la dirección correcta, ya que evita que el IVA incremente los costos de capital de una empresa lucrativa. Aunque esto no es óptimo, dado que no aborda los fallos en el diseño del impuesto de raíz, el mencionado beneficio en IRPJ debería seguir en pie hasta que se promulguen dichas reformas. Una modificación al régimen actual que ofrezca a los contribuyentes la oportunidad de tomar como descontable el IVA pagado sobre la inversión en la declaración de IVA deberá acompañarse de reglas transitorias. Las empresas que tienen créditos de IRPJ no utilizados por el IVA pagado en la inversión en activos fijos, realizadas antes de la reforma propuesta, deben mantener el derecho al uso de dicho beneficio, con el fin de reducir su responsabilidad en materia de IRPJ. El IVA pagado por las nuevas inversiones debe acreditarse contra el IVA generado en las ventas.

El IVA sobre la inversión en activos fijos y otros insumos incrementan el costo de hacer negocios. Esto conlleva a que los negocios ubiquen su producción – para consumo nacional – en el exterior y/o a que adquieran materias primas en el exterior. Igualmente, tratándose de los consumidores, el IVA sobre la inversión los orienta hacia la compra de bienes producidos en el extranjero o al sector informal. Este problema prevalece en la economía colombiana, pero es particularmente relevante en el sector agrícola. El gobierno ha excluido grandes partes de la cadena de valor agrícola del IVA, en un intento por evitar que el IVA soportado e irrecuperable se incluya en los precios que los empresarios cobran en sus ventas al sector agrícola, y, por consiguiente, en los precios pagados por los consumidores de estos bienes. Este enfoque es inefectivo, costoso y escasamente transfiere el problema del sector agrícola a los negocios que les suministran bienes y servicios. Una reforma del IVA para el sector agrícola podría desarrollarse una vez que el mecanismo de compensación de IVA esté más extendido.

Adicionalmente, el diseño actual del IVA no promueve mejoras para la salud de la población ni para la sostenibilidad ambiental. En lugar de esto, Colombia tiene una gran variedad de ventajas en materia de IVA para bienes y servicios con externalidades negativas, como la gasolina y el diésel,

además de otros bienes que generan efectos ambientales negativos, y también para las bebidas alcohólicas, que generalmente tienen externalidades negativas en materia de salud. Es posible aprender de las reformas adelantadas por varios países de la OCDE, en las cuales las autoridades tributarias aplicaron, además de la tarifa estándar del IVA, impuestos especiales a un número creciente de bienes y servicios nocivos para la salud y el medio ambiente.

Colombia también excluye ciertos departamentos del IVA, con el propósito de cumplir con objetivos de política social. Sin embargo, este enfoque no es óptimo, ya que no contribuye al desarrollo de dichas regiones e induce a la elusión tributaria, dado que las compañías podrían caer en la tentación de direccionar, de forma artificial, ciertas transacciones a través de estos territorios, con la intención de beneficiarse de las exclusiones.

La CBT recomienda fuertemente mejorar el diseño y función del régimen del IVA. Elementos principales de la reforma deben enfocarse en ampliar la base del impuesto y reducir su complejidad. El mecanismo de compensación del IVA genera una oportunidad para implementar una reforma. De conformidad con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se ha progresado fuertemente en la focalización – identificación y calificación – de hogares pobres mediante el SISBEN. Expandir la cobertura de las transferencias sociales e incrementar el valor de las compensaciones podría ayudar a reducir aún más los niveles de pobreza.

Eliminar los numerosos gastos del IVA deficientemente enfocados que Colombia tiene en la actualidad permitiría ampliar la base tributaria de forma inmediata, reduciría las distorsiones, disminuiría la complejidad y atenuaría las desigualdades. Si los hogares pobres pueden ser compensados directamente a través de un programa de transferencias de efectivo: es más eficiente gravar todos los bienes y servicios a la tasa estándar del IVA y compensar a los hogares pobres directamente mediante transferencias de efectivo. Si el sistema de compensación no puede implementarse plenamente en el corto plazo, la tasa de IVA reducida del 0% se puede mantener en una selección de artículos, incluidas las exportaciones y la canasta de bienes de primera necesidad, a fin de satisfacer el derecho fundamental al mínimo vital. El gobierno podría eliminar las exclusiones del IVA de forma progresiva – particularmente aquellas que no son de uso común bajo un punto de vista internacional – e incrementar gradualmente la cantidad de artículos que se trasladan a la cobertura de la tarifa estándar del 19%. El capítulo de IVA del informe contiene información detallada sobre los elementos que se pueden reformar a corto plazo.

La tarifa reducida del IVA también puede incrementarse. En lugar de tener una tarifa reducida del 5%, el país podría adoptar una tarifa diferenciada que oscile entre el 10% y 12%, la cual reduciría el número de empresas que solicitan devoluciones de IVA, así mismo, restringiría las oportunidades de fraude en el impuesto. Los bienes y servicios que no se pueden gravar inmediatamente con la tarifa general de IVA porque el sistema de compensación no se puede implementar por completo, podrían gravarse con la tarifa intermedia de IVA. Estas reformas probablemente generarían ingresos significativos adicionales. Una vez que el mecanismo de compensación de IVA tenga la capacidad de cubrir la totalidad de hogares de bajos ingresos y que el monto de la compensación se ajuste adecuadamente, la ampliación de la base del IVA podrá seguir incluyendo bienes básicos adicionales dentro de la norma estándar, o, si lo anterior no es posible, dentro de la tarifa reducida. La tarifa estándar de IVA del 19% no debe ser incrementada, ya que no es particularmente baja.

Algunos miembros del Congreso de la República han sugerido eliminar el IVA y reemplazarlo por un Impuesto al Consumo. Este tipo de reforma sería un error. En lugar de lo anterior, el Impuesto Nacional al Consumo podría eliminarse y el diseño de los tributos especiales relacionados con la salud y el ambiente podrían mejorarse. Existen varios ejemplos de objetivos de fácil cumplimiento que

pueden rectificarse casi de inmediato, por ejemplo, las exenciones de IVA para las revistas. Otras reformas, como la interacción de los distintos impuestos indirectos como forma de financiar a los gobiernos locales pueden requerir una mayor preparación pero su implementación es importante.

El diseño del IRPJ es extremadamente complejo y requiere de una reforma fundamental

Como otros países latinoamericanos, Colombia opera en un entorno cada vez más abierto, en el que los inversionistas se enfrentan a una variedad de opciones respecto a la ubicación de sus actividades. Los regímenes tributarios corporativos pueden influir en estas selecciones y el sistema colombiano actual desincentiva activamente la inversión entrante. Revertir esta tendencia requiere una expansión de la base tributaria, reduciendo las tarifas y la complejidad. Esto, a su vez, le permitiría a la DIAN ofrecer mayor certeza tributaria y predictibilidad respecto al tratamiento tributario de las inversiones nacionales y extranjeras.

El régimen de impuestos corporativos en Colombia se caracteriza por un sistema de tributación mundial, una alta tarifa estatutaria del IRPJ, una amplia gama de impuestos adicionales y extensos gastos tributarios de IRPJ, lo que reduce su base. El IRPJ es complejo debido a las normas tributarias especiales que se han introducido para compensar los efectos de los distintos impuestos no basados en los ingresos que los empresarios deben afrontar, los GT introducidos para mitigar el impacto distorsionador del régimen tributario estándar y el tratamiento tributario preferencial ofrecido a determinados sectores o tipos de inversión.

En los últimos años, la tarifa del IRPJ se ha reducido y algunos de los impuestos corporativos adicionales se han eliminado, incluido el CREE, el impuesto mínimo alternativo (IMAN e IMAS) y, en gran medida, el impuesto a la riqueza para personas jurídicas. Sin embargo, Colombia sigue imponiendo un IVA sobre la inversión en activos fijos, gravámenes a los movimientos financieros, y un Impuesto de Industria y Comercio (ICA) local que grava el volumen de los negocios en lugar de las ganancias. Estos tres tributos incrementan el costo de capital y negocios en el país. El Gravamen a los Movimientos Financieros o “GMF” es distorsionante, desalienta el ingreso de los negocios a la economía formal y desincentiva la inversión nacional y extranjera. Los encargados de la formulación de políticas han intentado compensar el impacto de estos impuestos no basados en los ingresos mediante deducciones o descuentos tributarios dentro del IRPJ, y, por lo tanto, la CBT recomienda que estos GT sigan en pie hasta que las distorsiones subyacentes se resuelvan de raíz.

En un intento por restringir la carga tributaria sobre los negocios, gobiernos sucesivos han introducido más GT corporativos, lo que incrementa aún más la complejidad e inequidad. En recientes intentos de estimular la inversión y el desarrollo económico, el Congreso de la República aprobó regímenes tributarios especiales para Mega Inversiones, hoteles y la exploración minera y de hidrocarburos. Estos GT no solo han incrementado la complejidad del sistema tributario y generado competencia desleal en varios sectores de la economía, sino que han aumentado los costos de la exacción tributaria y las oportunidades de planificación fiscal. En lugar de introducir nuevos GT, Colombia necesita simplificar de forma fundamental su régimen de impuestos corporativos y reducir su tarifa tributaria estándar, lo que, según un punto de vista internacional, reduce la competitividad del país. Adicionalmente, la estrecha base tributaria nacional genera una amplia gama de oportunidades en materia de planeación. Las TET, en cabeza de los negocios, son muy variadas, tanto entre los distintos sectores como dentro de cada uno de estos. Los negocios que no participan activamente en la evasión fiscal y, potencialmente, en la elusión tributaria, se enfrentan a una desventaja competitiva, en comparación con las empresas que son más agresivas en el uso y abuso de los vacíos legales y las debilidades de la administración tributaria.

En lugar de abordar las distorsiones mediante la introducción de GT, Colombia debería resolver los retos de raíz, mediante el diseño de un régimen de IRPJ que sea competitivo para todos los sectores. Sería ingenuo pensar que varios incentivos para el IRPJ pueden eliminarse del Estatuto Tributario Nacional en el corto plazo. En lugar de esto, Colombia requiere una reforma fundamental a los impuestos corporativos que amplíe la base tributaria y simplifique el sistema, y que alinee el tratamiento tributario a los diferentes sectores de la economía, elimine los impuestos no basados en los ingresos distorsionantes, erradique el impuesto de recuperación del IRPJ y reduzca la tarifa general del IRPJ de manera significativa para todos los negocios. Una reforma fundamental al impuesto corporativo podría incluir modificaciones sobre la tributación de las rentas de capital personal, que permita un traslado parcial en la carga de los impuestos al capital desde un nivel corporativo a uno individual.

Colombia debería alinear su sistema tributario con los cambios en el panorama internacional. Avances recientes en el diseño del IVA en las ventas transfronterizas de productos digitales generan una oportunidad para expandir la base del impuesto, por ejemplo, con el creciente uso de herramientas que permiten el Intercambio Automático de Información Tributaria Contable para Fines Tributarios, el cual puede permitirle a Colombia gravar las rentas de capitales en el exterior (*"offshore"*) de sus residentes fiscales. Adicionalmente, la posible introducción de un impuesto mínimo global bajo el Pilar II del Proyecto sobre los Desafíos Fiscales derivados de la Digitalización, como parte de la iniciativa de Erosión de la Base y Cambio de Ingresos de OCDE/G20, tendrá un impacto sobre la forma en la que Colombia desee diseñar sus GT.

Las reformas deben permitir la eliminación del impuesto de recuperación del IRPJ (Retención a los dividendos) a mediano plazo.

El impuesto de recuperación del IRPJ (esto es, la retención sobre los dividendos o impuestos corporativos no gravados) es un enfoque poco común para la protección de la base tributaria. Para evitar que las empresas distribuyan los dividendos no gravados a la tarifa del IRPJ, el gobierno ha introducido un impuesto de recuperación del IRPJ. Este impuesto compensa una amplia gama de los GT vigentes, incluidos aquellos para ingresos no gravables, rentas exentas y deducciones que exceden los costos reales. Aunque el impuesto de recuperación del IRPJ protege los ingresos tributarios y corrige las grandes oportunidades que tienen los negocios para restringir sus obligaciones tributarias, no es exacto en cuanto al logro de sus objetivos normativos, por lo que también compensa por el impacto de los GT que tienen características positivas de eficiencia, como las deducciones de depreciación acelerada.

Debido a que el impuesto de recuperación del IRPJ (Retención a los dividendos) no compensa el impacto de los descuentos tributarios, Colombia debería considerar cambiar la deducción del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a un descuento tributario, con el propósito que los negocios se beneficien de éste, incluso al distribuir sus dividendos. Este enfoque podría acompañarse de GT que corrijan las debilidades en el diseño de otros elementos de dicho sistema tributario, particularmente, aquellos como el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

El impuesto de recuperación del IRPJ (Retención a los dividendos) también ha incrementado la complejidad del sistema tributario y tiene efectos distorsionantes no previstos. Estos efectos incluyen el incentivo tributario para la no distribución de dividendos por parte de los negocios. Lo anterior tiene particular importancia, ya que las ganancias de capital son gravadas de forma más favorable que los dividendos a nivel individual, generando una distorsión tributaria a favor de empresas

grandes con una larga trayectoria en comparación a las sociedades emergentes y las empresas de rápido crecimiento que requieren atraer financiamiento externo.

Existen argumentos para mantener el impuesto de recuperación del IRPJ (Retención a los dividendos) hasta que la base del IRPJ sea significativamente amplia y la mayoría de las rentas exentas sean gravadas como ingresos comerciales regulares. Sin embargo, después que el diseño del IRPJ sea mejorado, se debe eliminar esta figura. De hecho, la justificación del impuesto de recuperación del IRPJ ha venido debilitándose, debido a que Colombia comenzó a gravar los dividendos al nivel del accionista. Una reforma significativa que amplíe la base del IRPJ que únicamente mantenga un número restringido de GT bien diseñados sería consistente con la eliminación del impuesto de recuperación (retención a los dividendos).

Reducir de forma significativa la cantidad de ingresos con la naturaleza de no constitutivos de renta o exentos

Existen oportunidades significativas para ampliar la base tributaria con los ingresos que ostentan la naturaleza de no constitutivos de renta o exentos, así como las rentas y ganancias de capital “exentas” dentro del IRPJ y el IRPN. Notablemente, la división de los ingresos en las categorías “no gravables” y “exentos” no es una práctica empleada por ningún otro país de la OCDE, lo cual refleja la complejidad del sistema tributario colombiano. Similar a otras áreas de la reforma, algunos GT requieren una acción inmediata, mientras que otros serían abordados de forma más acertada como parte de una reforma fundamental sobre el sistema del impuesto sobre la renta a los ingresos de capital, tanto a nivel corporativo como del accionista. Con la eliminación del sistema de renta presuntiva, es posible abolir dicha distinción. La DIAN debería empezar a estimar los ingresos tributarios dejados de percibir de todos los ingresos no gravables considerados como GT según un “punto de referencia” de GT. Actualmente, ninguno de los Ingresos no Constitutivos de Renta ni Ganancia Ocasional se mide en el reporte de GT; por ende, el valor de las rentas no percibidas está infravalorado.

Las reglas de valoración aplicables a los activos deben reformarse. En muchos casos, el valor de los bienes se basa en las cifras históricas, las cuales no están alineadas a su valor de mercado, lo que genera bajas responsabilidades tributarias. En lugar de esto, el gobierno debería aplicar el valor de mercado de los bienes para determinar el monto de la obligación tributaria sustancial. La introducción planificada de tecnologías digitales en los próximos años debería ayudar a que la DIAN efectúe un cambio de los valores históricos a los valores del mercado de manera progresiva, esto es, de forma tal que no genere conmociones en los contribuyentes ni tampoco derive en demoras para la introducción de una reforma efectiva y duradera.

Desplegar el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE para todas las pequeñas empresas

El régimen de impuestos corporativos estándar puede complementarse con un régimen de impuesto presunto, como el SIMPLE, el cual está enfocado en los pequeños negocios. El objetivo de este sistema es incentivar a que los negocios entren a la economía formal y garantizar que sus trabajadores tengan acceso a los derechos pensionales y de salud; la CBT percibe de buena manera este enfoque. De hecho, si una extensión del SIMPLE estuviera acompañada por un enfoque más orientado a los servicios por parte de la DIAN – con funcionarios apoyando a las microempresas con acceso a los beneficios gubernamentales y los programas financieros – los incentivos para que las empresas entren en el sector formal deberían fortalecerse aún más.

Sin embargo, el diseño del SIMPLE todavía puede mejorarse. Después que los negocios elijan el sistema, estos deberían tener la obligación de permanecer en el régimen por un periodo de tiempo específico. Así mismo, el SIMPLE debería incluir a todas las pequeñas empresas de todos los sectores de la economía. Lo anterior permitiría que este modelo juegue un papel importante en la integración de pequeños negocios de todos los sectores dentro de la economía formal y el registro de los empleados en el Sistema General de Seguridad Social.

Aunque de forma global elogia al SIMPLE, la CBT considera que el tope de ingresos brutos para acceder y permanecer en el régimen es inusualmente alto. Actualmente, los negocios pueden optar por el régimen SIMPLE cuyos ingresos son inferiores a 80 000 UVT (aproximadamente 771 000 dólares o 2 849 millones de pesos), un límite relativamente alto incluso para empresas medianas en Colombia – la mayoría de los negocios con ese nivel de volumen deberían tener la capacidad de pagar un IRPJ en el Régimen Ordinario. Sin embargo, debido a que el SIMPLE ya fue introducido en el ordenamiento nacional, reducir el tope de ingresos brutos en esta etapa podría disuadir a los negocios informales en cuanto a su postulación al régimen. Por lo tanto, la Comisión considera que el límite de ingresos brutos del SIMPLE podría mantenerse en el mediano plazo, empero lo anterior, la DIAN debería garantizar que el régimen no sea abusado y que los negocios que opten por el SIMPLE suministren suficiente información para comprobar que sus ingresos son inferiores al tope. Un análisis independiente del valor en el que debería fijarse el límite del SIMPLE, que incluya las implicaciones presupuestarias de cualquier decisión, ayudaría a proporcionar orientación para reformar el umbral de facturación a corto plazo.

Adicionalmente, los negocios que presentan una declaración tributaria en el SIMPLE con un monto de ingresos brutos superior al límite del para adquirir la calidad de Responsable de IVA no deberían tener la opción de recuperar el IVA soportado pagado sobre la inversión en activos fijos, ya que no pueden beneficiarse del descuento tributario del IRPJ respecto al IVA pagado sobre la inversión (ya que serían contribuyentes del SIMPLE en lugar del IRPJ). En lugar de introducir otro descuento con el SIMPLE, el gobierno debería restaurar el funcionamiento del IVA y suministrar un reembolso oportuno por el gravamen soportado, que se pueda acreditar contra el IVA aplicado a las ventas.

Eliminar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El Impuesto de industria y Comercio (ICA) es un tributo particularmente distorsionante que debe eliminarse. Debido a que se impone sobre el volumen de negocios en lugar de las ganancias, obliga a que los negocios con un alto volumen de ingresos, pero un bajo margen de ganancias, se enfrenten a una tasa efectiva de tributación muy alta sobre sus ganancias. Sin embargo, eliminar el impuesto podría generar problemas de recaudo para las administraciones locales, que dependen fuertemente de esta fuente de ingresos. Por lo tanto, hasta que los gobiernos locales reciban ingresos de impuestos menos distorsionantes, como tributos recurrentes sobre los bienes inmuebles y/o mayores subvenciones por parte del gobierno central, el descuento tributario dentro del IRPJ para el ICA debe mantenerse, a pesar de que reduce el potencial de recaudo de ingresos del IRPJ. Únicamente los negocios rentables pueden beneficiarse del beneficio tributario, así que la distorsión del ICA no se corrige en su totalidad con el prenotado descuento. En particular, el descuento del 100% puede alentar a las entidades territoriales a aumentar la tasa del ICA para maximizar su compensación de ingresos, destacando nuevamente la naturaleza distorsionante del impuesto sobre el volumen de negocios y reforzando la necesidad de abolir el ICA lo antes posible.

En lugar de compensar grandes empresas por su responsabilidad del ICA mediante un descuento tributario en el IRPJ, el gobierno podría incrementar la subvención que le otorga a los gobiernos locales, lo que compensaría a estas entidades por la pérdida en el recaudo cuando se elimine el

impuesto. En relación con las empresas de menor tamaño, el Ministerio de Hacienda ya gira los ingresos que recauda del SIMPLE a los gobiernos locales, como una compensación por el hecho de que este sistema reemplaza al ICA para las empresas con ingresos brutos inferiores a 80 000 UVT. Por este motivo, el gobierno cuenta con todas las herramientas necesarias para eliminar el ICA y mejorar el entorno empresarial. Sin embargo, como ya se indicó, esto requeriría un cambio en la forma en que son financiadas las entidades territoriales.

Mantener el régimen de Zonas Francas, pero hacer que los negocios de las ZF se acojan al régimen ordinario de IVA.

Existen argumentos sólidos que respaldan el régimen de Zonas Francas (ZF) en Colombia, mientras que el sistema de impuestos corporativos estándar no sea competitivo. A pesar de los recientes esfuerzos en mejorar el diseño del régimen tributario corporativo, la carga sobre los negocios sigue siendo demasiado alta. Esto, a su vez, genera dificultades para la inversión nacional y extranjera.

Las ZF de Colombia se clasifican en tres categorías: ZF Permanentes, ZF Permanentes Especiales y ZF Transitorias. Los requisitos de inversión y generación de empleo varían altamente entre las ZFP y las ZFPE, así como entre los distintos sectores. Colombia ha creado 113 ZF separadas, la cantidad más alta entre todos los países de Latinoamérica, con excepción de República Dominicana. La proliferación de las ZF se explica en gran parte por el hecho que las ZFPE son ZF de una sola compañía y están distribuidas en todo el país, en lugar de estar confinadas a regiones y sectores específicos.

La introducción de los regímenes de ZF ha contribuido al crecimiento, inversión y creación de empleos, por lo tanto, compensa de cierta forma la falta de competitividad del régimen de impuestos corporativos. Sin embargo, el 75% de la inversión total en las ZF es nacional y relativamente pocas multinacionales extranjeras están usando este sistema. Adicionalmente, la expansión de las ZF en casi todos los sectores y regiones de Colombia ha generado desafíos tributarios, particularmente debido a que el diseño actual de las ZF socava el debido funcionamiento del IVA. Estos retos se vinculan al hecho que Colombia ha dado estatus de Zona Franca (ZF) a negocios que no pertenecen a dicho régimen, dado que producen y venden para el mercado nacional, principalmente.

En lugar de profundizar los GT para las ZF, o crear otros regímenes de ZF, la principal prioridad de Colombia debería enfocarse en incrementar la competitividad del régimen de impuestos corporativos estándar, para que el país ya no requiera del (mal) uso del régimen de ZF para proveer un tratamiento tributario preferencial a los negocios que prestan sus servicios a la economía nacional. Reformar los impuestos corporativos permitiría que el régimen de ZF se fusione con el sistema ordinario del IRPJ con el tiempo.

Antes del 2020, los negocios ubicados en las ZF que vendían bienes a la economía nacional no tenían que presentar declaración de IVA. Aunque este fallo en el diseño se rectificó recientemente, las normas de IVA vigentes para las ZF continúan representando una mala práctica. Particularmente, las disposiciones para las ZF conllevan a un alto riesgo de fraude, transfieren la carga del IVA a los negocios nacionales que venden a las empresas de las ZF e incrementan los costos de exacción por parte de la DIAN. Debido a que Colombia ha extendido su estatus de ZF a negocios que principalmente prestan servicios al mercado nacional, y, debido a que estos negocios no están agrupados en zonas económicas especiales, sino que se encuentran distribuidos en todo el país, las empresas de las ZF deberían llevarse al régimen ordinario de IVA. Lo anterior es de particular importancia para las nuevas sociedades ubicadas en ZF, pero también debería extenderse a los negocios preexistentes, si es factible hacerlo. Sin embargo, en el caso que el tratamiento de IVA a las ZF existentes no pueda modificarse, el gobierno definitivamente no debería crear ninguna ZF Permanente Especial nueva en el futuro.

Las normas de IVA deben aplicar para las transacciones de la economía nacional a los negocios de las ZF (en lugar de estar exentas), así como a las importaciones de las empresas de las ZF. Esta reforma podría ir acompañada de la introducción de un sistema que permita que los negocios de ZF difieran el pago de IVA sobre las importaciones del exterior, además de una disposición de devolución según la cual los derechos de importación se reembolsen tras la exportación de artículos calificados. Adicionalmente, el funcionamiento del IVA debe fortalecerse, particularmente suministrando un descuento completo por el IVA soportado sobre la inversión contra el IVA repercutido de forma oportuna.

Los fundamentos del régimen de ZFT son deficientes. Es necesario diseñar normas aduaneras especiales, en lugar de emplear un régimen de ZF específico en este aspecto, ya que el objetivo de estos beneficios es simplificar los procedimientos aduaneros. Adicionalmente, la CBT considera que la exención de IRPJ para los Centros de Distribución Logística Internacional debe eliminarse, debido a que este beneficio tributario no es compatible con las tendencias internacionales de un impuesto mínimo global. Las empresas de ZF están obligados a reportar a la DIAN sus ingresos gravables, así como cualquier otra información, de la misma forma en que lo hacen los demás contribuyentes nacionales. Esta es una buena práctica. Los datos actuales de la DIAN indican que los ingresos tributarios no percibidos por la tarifa especial de IRPJ para las ZF son bastante bajos, esto indica que los negocios de las ZF no son muy redituables o que estos utilizan otros GT que reducen sus rentas gravables.

Establecer un plan de desarrollo que involucre a todo el gobierno para el sector agrícola.

Colombia implementa una amplia gama de GT para el sector agrícola. Los ingresos tributarios no percibidos por estos incentivos son bajos debido a que el gremio es informal en gran medida y opera fuera del sistema tributario. Los GT enfocados al sector agrícola pierden su objetivo en muchos casos y no llegan a los negocios y campesinos que requieren más apoyo. En lugar de utilizar el sistema tributario, el gobierno debería desarrollar un plan de acción para abordar los problemas del sector agrícola de forma directa.

El costo de mano de obra deducible de impuesto equivalente al 40% de los ingresos gravables para los caficultores debe eliminarse. En lugar de deducir sus costos de mano de obra reales, como las empresas en cuanto a las prestaciones de seguro de salud y pensión para los empleados registrados ante la Autoridad Tributaria, los caficultores tienen un costo de mano de obra considerado equivalente al 40% de los ingresos gravables, para justificar su mano de obra altamente informal. Pero este GT genera efectos externos altamente negativos, ya que retira el incentivo y la obligación, a mano de los empleadores, de contratar a los empleados en el sector formal. En lugar de esto, hay que animar a los empresarios a organizar sus actividades de manera que sus trabajadores entren a la economía formal coticen y se beneficien de los sistemas de salud y pensión. Para ello, las empresas pertenecientes al sector agrícola podrían inscribirse al Régimen Simple de Tributación.

Recientemente, el gobierno ha intentado estimular el crecimiento económico a través de la introducción de GT basados en los ingresos, como el ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado) y las ZESE (Zonas Económicas y Sociales Especiales), en lugar de abordar los problemas de las áreas rurales de raíz. Estas soluciones son inefectivas y deben evitarse. En lugar de esto, Colombia requiere de un plan de desarrollo regional que aborde las dificultades estructurales que sufre el sector agrícola y el campo en general, como la necesidad de inversión significativa y prolongada en infraestructura en todas sus expresiones: comunicación, energía, electricidad, transporte, agua y manejo de desechos. Estos programas deben ser complementados por los GT, introduciendo un

cambio hacia el uso de GT basados en costos en lugar de basados en ganancias, los cuales fomentarían con mayor probabilidad a los nuevos negocios, estimularían la inversión y la consecución de objetivos normativos específicos. Una medida extra fiscal importante que debe acompañar a las reformas tributarias es incentivar a los campesinos a registrar sus propiedades, con el fin de mejorar la estabilidad doméstica y reducir la probabilidad de desalojos. El gobierno debería facilitar este registro reduciendo los costos tributarios y no tributarios de la actividad.

Cuadro 1. Las recomendaciones de reforma de la Comisión se incluyen en cinco áreas clave

1. Recomendaciones generales de la comisión

- Involucrar una reforma tributaria fundamental en lugar de realizar cambios tributarios graduales con cada impuesto;
- Ampliar la base tributaria significativamente, reducir la complejidad, incrementar los ingresos tributarios y reducir las tarifas estatutarias en el mediano plazo;
- Incrementar una efectiva progresividad del sistema tributario y reducir las distorsiones tributarias;
- Mejorar el proceso de formulación de políticas normativas y detener el mal uso del sistema tributario para abordar problemas más allá del sistema tributario;
- Publicar un reporte de GT independiente, y seguir mejorando los métodos empleados para calcular los ingresos tributarios no percibidos de los GT partida por partida; desarrollar un sistema tributario basado en puntos de referencia o “*benchmark*”, para que los GT puedan identificarse y las medidas propuestas se puedan calcular; garantizar que la DIAN tenga todos los datos y recursos necesarios para llevar a cabo estas tareas.

2. Mejorar el papel del IRPN

- Reducir significativamente el número de ingresos con la naturaleza de exentos o no constitutivos de renta ni ganancia ocasional dentro del IRPN; tratar a todos los pagos realizados por parte del empleador a los trabajadores como ingresos personales gravables, incluidos los aportes voluntarios del empleado a los sistemas de salud y pensión, los pagos por la educación de los hijos de los empleados y eliminar los tratamientos tributarios especiales que reciben ciertas profesiones;
- Ampliar la base del IRPN significativamente; eliminar la deducción de la mayoría de los beneficios fiscales “no estándar” y, para las deducciones que se mantengan, introducir un tope máximo (para cada GT por separado); evitar el uso de las deducciones tributarias que incrementan con los ingresos, esto es, las que corresponden a un porcentaje de los ingresos totales;
- Al tomar la decisión de mantener un GT, que actualmente tenga la forma de una deducción tributaria, se debe considerar si el mismo pudiera convertirse en un descuento tributario.
- Reformar el esquema de tarifas del IRPN, reduciendo las deducciones tributarias básicas y el número de rangos tarifarios del IRPN; evitar el incremento de la tarifa marginal del IRPN. Una base de IRPN significativamente más amplia permitiría una reducción en la tarifa marginal del IRPN, recaudando hasta un 2% del PIB por ingresos del IRPN.
- Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias para garantizar que el pago de las cotizaciones a los sistemas de salud y pensiones se realicen sobre todos los ingresos laborales de todos los tipos de trabajadores, incluidos los independientes, y que los independientes no deduzcan su consumo privado como un gasto empresarial de los ingresos empresariales personales imponibles.

- Transferir parcialmente la carga tributaria sobre los ingresos de capital desde el nivel corporativo al nivel de los accionistas; mejorar el diseño de los impuestos que gravan los ingresos de capital personales;
- Continuar con el intercambio automático de información fiscal para garantizar una imposición justa de las rentas de capital, independientemente si los ingresos se obtienen y los activos se mantienen en Colombia o en el extranjero.
- Gravar a las pensiones a una tasa efectiva justa.

3. Ampliar la base del IVA y mejorar su diseño

- Reducir progresivamente el número de bienes y servicios excluidos y exentos, particularmente aquellos que no son compatibles con las prácticas internacionales, y llevar tantos como sea posible hacia la tarifa estándar de IVA del 19%;
- No incrementar la tarifa general del IVA;
- Si los hogares pobres pueden ser compensados directamente a través del mecanismo de compensación del IVA, sería más eficiente y justo gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general del IVA y compensar a los pobres directamente mediante transferencias en efectivo;
- Si el sistema de compensación no puede llegar a todos los hogares de bajos recursos a corto plazo, continuar gravando la canasta de bienes básicos consumida por estas familias a una tarifa de 0% a corto plazo. Cuando el mecanismo llegue a todos los pobres, aprovechar esa oportunidad para expandir la base del IVA aún más con el tiempo e incrementar el valor de la compensación de IVA correspondientemente;
- Gravar un número considerablemente superior de artículos a la tarifa general del IVA, los cuales se gravan actualmente a un tipo reducido. Incrementar la tarifa reducida actual de un 5% a una que oscile entre el 10% y 12%, para reducir la cantidad de empresas con derecho a devolución, disminuyendo así las oportunidades de fraude. Los bienes y servicios excluidos y exentos que no pueden gravarse a la tarifa general de IVA deben ser gravados al tipo reducido en primera instancia;
- Garantizar que las empresas reciban un descuento tributario contra el IVA aplicado a las ventas por el IVA que han pagado por la inversión en activos fijos; ofrecer este descuento tributario en la declaración de IVA y no en la de IRPJ, como se hace actualmente. Para evitar una reducción en los ingresos de IVA, estudiar si el IVA en la inversión puede abonarse gradualmente a lo largo del tiempo a partir del IVA recaudado sobre las ventas y no en el año en que se realizó la inversión. Trasladarse gradualmente hacia una devolución completa en el año en que el IVA soportado se canceló y fortalecer el sistema de devolución. Acompañar la reforma del IVA con normas transitorias que permitan a las empresas deducir los créditos de IRPJ no utilizados por el IVA I pagado en inversiones anteriores a las futuras obligaciones de IRPJ. Sin embargo, se recomienda no eliminar el descuento del IRPJ para el IVA sobre la inversión hasta que el diseño del IVA no sea mejorado.
- Incrementar los impuestos sobre los bienes y servicios que perjudican la salud de los individuos y el medio ambiente; trabajar hacia la eliminación del Impuesto Nacional al Consumo y en su lugar imponer IVA e impuestos especiales específicos;

- Llevar a las Zonas Francas (ZF) al régimen ordinario de IVA, particularmente las ZF de un solo negocio (ZF Permanentes Especiales). Si esto no es viable, eliminar el régimen de ZFPE o, por lo menos, no crear nuevas.
- Introducir un sistema que permita que los negocios de las ZF difieran el pago del IVA sobre las importaciones del exterior, y una disposición de devolución de derechos de importación según la cual estos se reembolsen tras la exportación de artículos calificados.

4. Mejorar el diseño del IRPJ y evitar los impuestos corporativos no basados en los ingresos

- Eliminar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y fortalecer el diseño del IVA (véase el punto anterior), para que no siga incrementándose el costo de la inversión. Eliminar el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) o convertirlo en un impuesto sobre los retiros en efectivo únicamente. Mantener los créditos y las deducciones correspondientes del IRPJ hasta que se resuelvan dichas distorsiones;
- Armonizar el tratamiento tributario de los negocios en todos los sectores y evitar el uso de GT y reglas tributarias especiales focalizados a sectores específicos, incluidas las tasas del IRPJ reducidas y los GT basados en los ingresos;
- Ampliar de forma significativa la base del IRPJ y, eventualmente, eliminar el impuesto de recuperación (retención de dividendos) del IRPJ;
- Reducir la tarifa general del IRPJ a un nivel que sea competitivo desde un punto de vista internacional;
- Mantener los regímenes de ZF, pero buscar una forma de fusionar a las ZF dentro del sistema ordinario del IRPJ a largo plazo, después que el diseño del IRPJ sea por lo menos tan competitivo como los regímenes de ZF;
- Realizar un análisis de costo-beneficio de los Centros de Distribución Logística Internacional para evaluar si podrían mantenerse.
- Permitir que las pequeñas empresas ingresen al régimen SIMPLE, y promover este sistema a los sectores en los cuales el SIMPLE tiene una baja tasa de aprovechamiento, como el sector agrícola;
- Simplificar el diseño del SIMPLE, pero no introducir ningún régimen simplificado y/o adicional entre el SIMPLE y el Régimen Ordinario del Impuesto de Renta; no introducir un descuento tributario para el IVA sobre la inversión dentro del SIMPLE; en su lugar, reformar el IVA;
- Fortalecer la estrategia de formalización del sector agrícola como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el marco de los Planes de Desarrollo Territoriales, e incluir medidas tributarias y no tributarias para abordar los problemas del sector agrícola de raíz; facilitar el registro de las propiedades de los campesinos reduciendo los costos asociados (fiscales o no).
- Rediseñar los GT basados en los ingresos diseñados para ayudar a las áreas rurales en GT basados en costos – esto aplica para la ZESE y las ZOMAC, que requieran reforma.

5. Otras reformas tributarias

- Crear un grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas para desarrollar una estrategia para implementar los hallazgos de los hallazgos del reporte de

la CBT y evaluar el sistema tributario, en colaboración con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN;

- Fortalecer la formulación de políticas tributarias basadas en evidencia e incrementar el uso de los datos de declaraciones de impuestos de personas naturales y jurídicas para analizar el sistema tributario;
- Continuar la digitalización de las operaciones y los servicios bajo la estrategia continua de modernización de la DIAN; desplegar gradualmente métodos electrónicos de pago y facturación a través de toda la economía y desarrollar aún más las herramientas de auditoría basadas en riesgos para garantizar que todos los contribuyentes paguen su proporción correcta de impuestos y utilicen toda la información disponible para llevar a cabo dicha tarea;
- Desarrollar un Catastro Fiscal a nivel nacional y comenzar a imponer impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles a través de todo el país; eximir a los inmuebles de bajo valor del impuesto predial;
- Emplear valores del mercado en lugar de valores históricos para determinar los ingresos gravables;
- Evitar el financiamiento de niveles subcentrales del gobierno mediante impuestos distorsionantes.



Estableciendo el Contexto

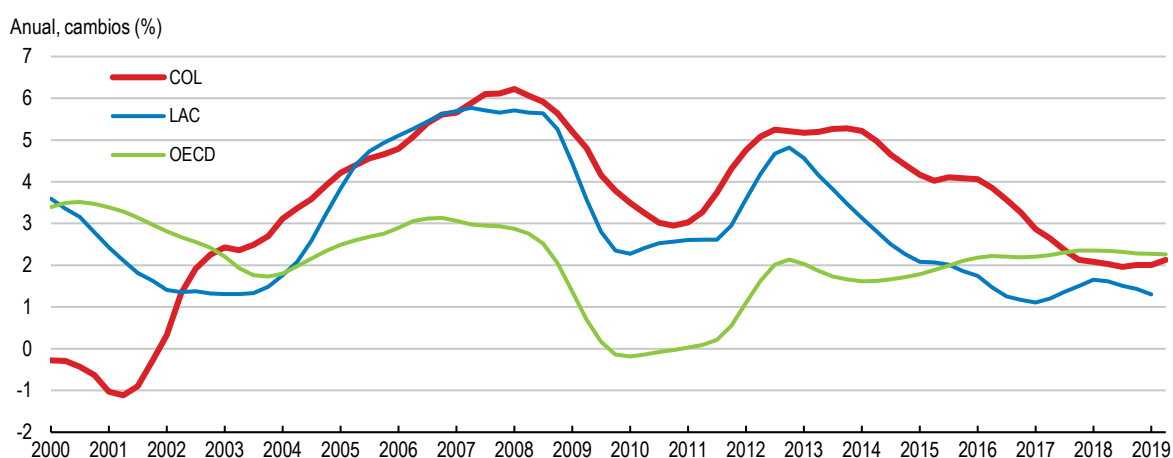


1 Estableciendo el Contexto

1.1 El entorno económico

Colombia ha avanzado en materia económica y social en las últimas dos décadas. Las políticas macroeconómicas sólidas, junto a condiciones externas y demográficas favorables, respaldaron un crecimiento económico resiliente antes de la COVID-19 (*Figura 1.1*). Lo anterior contribuyó a mejorar los estándares de vida y, junto con las mejorías en materia de acceso a la educación y transferencias sociales, generó progresos sociales considerables. La pobreza ha caído notablemente en los últimos años, aunque los esfuerzos encaminados a reducir la desigualdad han tenido un impacto inferior.

Figura 1.1 – Crecimiento del PIB en las últimas dos décadas

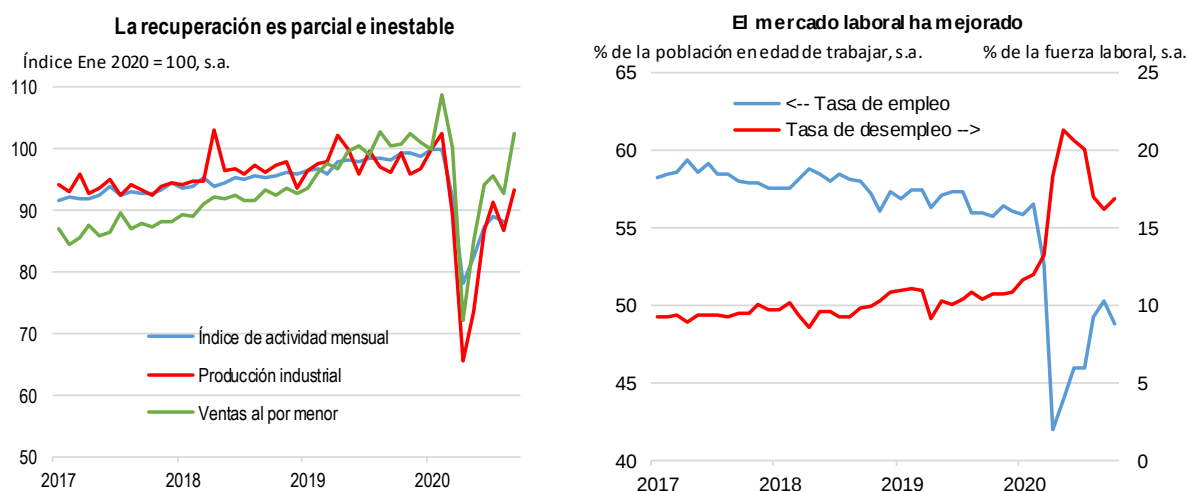


Nota: “LAC” (ALC) hace referencia al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. Los datos demuestran una media móvil de 3 años de cambios porcentuales anuales.

Fuente: Base de datos analítica de la OCDE; Banco Mundial, *Base de Datos de Indicadores del Desarrollo Mundial*.

Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 ha interrumpido gravemente el progreso económico de Colombia. Al igual que con otros países de la OCDE, el PIB de Colombia en 2020 cayó 6,8%, explicado por las medidas nacionales de confinamiento, la contracción económica mundial, los menores precios del petróleo y el endurecimiento de las condiciones financieras. La recuperación probablemente seguirá siendo moderada, impulsada por mejoras en la confianza del consumidor y una recuperación gradual de la inversión. No obstante, un entorno externo débil podría mantener la depresión en el comercio e incrementar la vulnerabilidad de los ya bajos precios de los productos básicos. Se pronostica que el PIB crezca 3,5% en el 2021 y 3,8% en el 2022 (OCDE, 2020^[1]).

Figura 1.2 –Se proyecta que la economía sufra su más profunda recesión en un siglo durante el 2020



Fuente: OCDE Base de Datos de Indicadores Económicos Principales; DANE (Colombia); y Banco de la República (Colombia) (OECD, 2020^[1]).

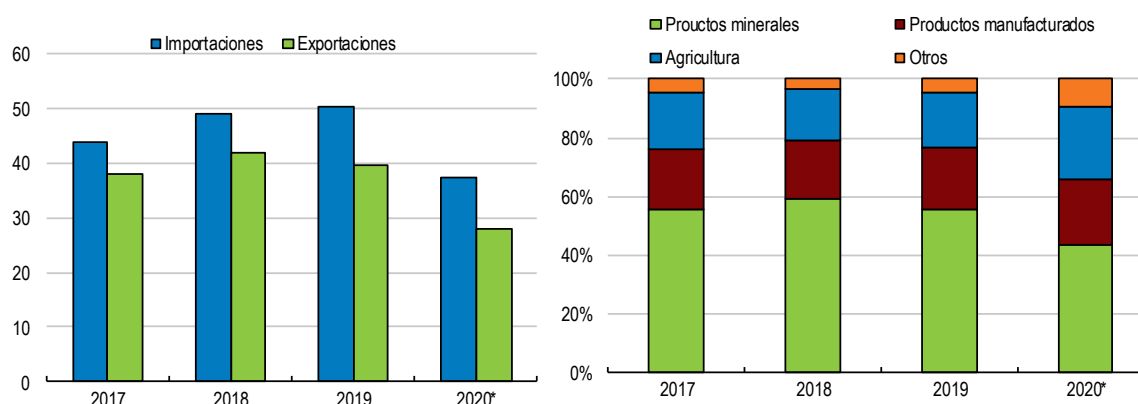
Tras años de un equilibrio relativo, la crisis de la COVID-19 ha incrementado el déficit fiscal colombiano substancialmente. En el periodo de 15 años previo al 2020, el déficit presupuestario del gobierno reflejó un promedio de -2,7%, apoyado por una relación entre deuda y PIB de 39,8%. El gobierno ha sido ampliamente elogiado por su respuesta desde el brote del COVID-19, respondiendo con recortes a las tasas de interés, compra de bonos (alivio cuantitativo), ayudas a los bancos; gastos fiscales para el fortalecimiento de los servicios de salud, giros a hogares vulnerables e intervenciones laborales (OCDE, 2020^[2]). Sin embargo, esto ha generado inevitablemente un incremento considerable de su déficit presupuestario y su relación entre deuda y PIB. Se espera que la deuda pública incremente aproximadamente 15 puntos porcentuales para el año 2022, llegando por encima del 60% del PIB (OCDE, 2020^[1]). Adicionalmente, los mercados de valores han caído abruptamente, la prima de riesgo del gobierno ha crecido y el peso se ha debilitado notablemente en la primera mitad del año en medio de grandes salidas de capital y una mayor incertidumbre. Junto con los precios del petróleo substancialmente inferiores, estos eventos han ejercido una considerable presión sobre las cuentas fiscales y externas de Colombia, resaltando la importancia de la sostenibilidad fiscal y la capacidad de recaudar ingresos en el futuro.

El atenuado entorno económico global también genera el riesgo de obstaculizar los recientes esfuerzos de Colombia en cuanto a la apertura de su economía. El país ha intentado promover la integración dentro de la economía mundial a través de acuerdos comerciales, con el fin de alcanzar a las demás economías emergentes, las cuales están relativamente más integradas dentro de las redes internacionales de comercio. Pese a esto, las exportaciones siguen siendo relativamente limitadas – en el 2018, las exportaciones totales de Colombia se valoraron en un 15,9% del PIB, cifra que claramente es inferior a los promedios de la ALC y la OCDE (22,2% y 28,8%, respectivamente), por debajo de los competidores regionales Costa Rica (33,7%) y México (39,2%) (OCDE, 2019^[3]) – y grandes partes de la economía se blindan de la competencia internacional mediante barreras arancelarias y no arancelarias superiores a las de sus pares regionales. Las exportaciones de productos minerales cayeron durante el 2020, tanto en términos reales como en términos

porcentuales de las exportaciones totales (lo que representa aproximadamente el 50% de las exportaciones totales de Colombia), al igual que las exportaciones manufactureras. A pesar que existe la posibilidad de diversificar las exportaciones y hacer que el comercio sea una fuente de crecimiento y competencia para mejorar la productividad, factores internos también restringen la capacidad de Colombia para competir en los mercados internacionales. Por ejemplo, los costos de exportación son altos, debido a las brechas de infraestructura y las deficientes redes logísticas.

El mercado laboral colombiano, ya debilitado después de la desaceleración del crecimiento previa al 2020, ha sufrido bastante los impactos de la COVID-19. Antes de la pandemia, el empleo creció a una tasa anual promedio de 3% entre 2008 y 2018. La tasa de desempleo, que había superado el 10% antes de la crisis, estando entre los niveles más altos de América Latina, aumentó hasta aproximadamente el 20% a finales del segundo trimestre de 2020, antes de mejorar alrededor del 17% en el cuarto trimestre (véase la *Figura 1.2*). Se había avanzado en el incremento de las tasas de participación, pero esto se ha revertido actualmente, particularmente en las áreas urbanas y entre la población joven. El mercado laboral colombiano también se enfrenta a las antiguas dificultades de su sector extensamente informal y el desafío más reciente de integrar un mayor número de migrantes de Venezuela.

Figura 1.3 – Importaciones y exportaciones en miles de millones de dólares y estructura de Exportación.



Notas: Las cifras del 2020 representan los datos de enero a noviembre.

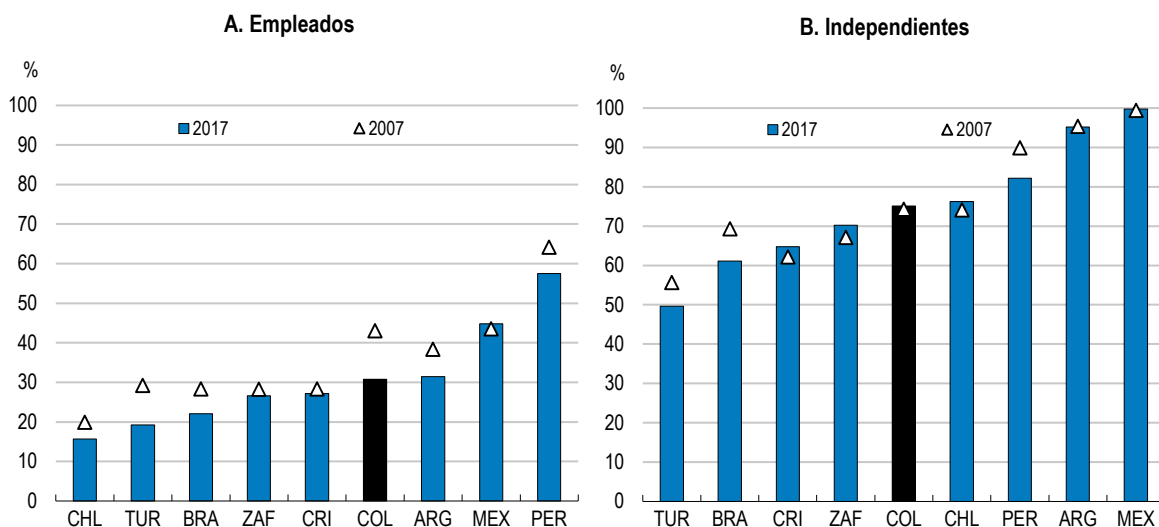
Fuente: DIAN.

Colombia ha logrado una reducción significativa de la informalidad en la última década, a pesar que todavía prevalece a lo largo de la economía. La porción de la fuerza laboral global que no cotiza a seguridad social se redujo de un aproximado 70% en 2007 al 62% en 2017 (FMI, 2018^[3]) – un nivel alineado con los demás países de la región, pero que sigue siendo alto (OCDE, 2019^[4])¹. Como se demuestra en la *Figura 1.4*, la informalidad laboral se explica en gran medida por el trabajo independiente informal, haciendo que las personas con capacidades y niveles educativos más bajos tengan una probabilidad mucho mayor de trabajar en el sector informal. Un trabajador con un título de posgrado en Colombia tiene nueve veces más probabilidades de participar en el sector formal que un trabajador sin educación; esta posibilidad es dos veces superior a la de un trabajador con un título

¹ Las estimaciones sugieren que entre un 20% y 40% del PIB se produce en el sector informal (Medina y Schneider, 2018^[12]; ANIF, 2017^[13]).

de bachillerato. Una serie de impuestos y regulaciones existentes, así como la alta carga tributaria sobre los negocios formales, también contribuyen a la informalidad, creando una brecha entre los costos de operar en el sector formal y en el informal (Sorsa, Arnold y Garda, 2019^[5]). Las evaluaciones de la reforma tributaria en materia de impuestos a la nómina del 2012 enfatizan este punto, ilustrando que la informalidad se redujo notablemente con las mejoras al régimen tributario (Kugler, Kugler y Herrera-Prada, 2017^[6]).

Figura 1.4 – La informalidad se ha reducido notablemente, pero sigue siendo elevada entre los Independientes



Nota: El término informalidad incluye: i) empleados que no pagan aportes de salud; y ii) independientes que no pagan aportes a la seguridad social (Brasil, Chile y Turquía), o los negocios no registrados (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Sudáfrica). Los datos de Turquía hacen referencia a las personas con 15 años o más de edad. Los datos de Argentina hacen referencia a las áreas urbanas seleccionadas (de acuerdo con la Autoridad Nacional de Estadísticas (INDEC), Las Encuestas sobre la Fuerza de Trabajo (LFS, por su sigla en inglés) publicadas después del primer trimestre de 2007 hasta el cuarto trimestre de 2015 deben tomarse en cuenta con precaución).

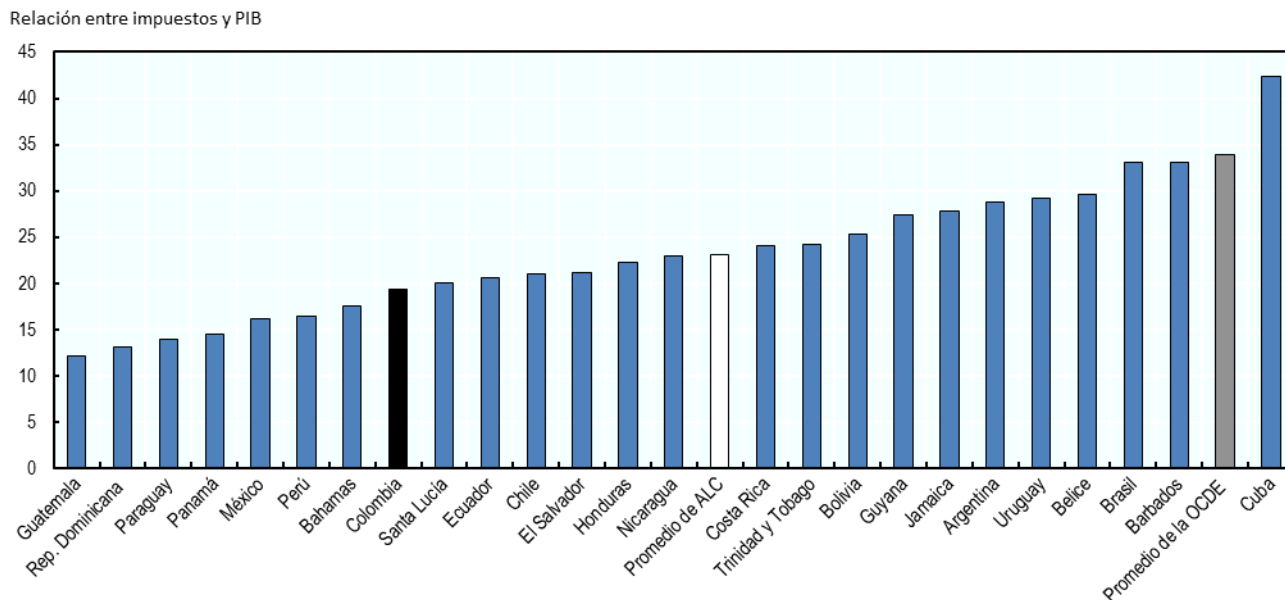
Fuente: Los cálculos se basan en las EPH para Argentina, la PNAD para Brasil, la CASEN para Chile, la GEIH para Colombia, la ECE para Costa Rica, la ENOE para México, la ENAHO para Perú, la QLFS para Sudáfrica y la HLFS para Turquía.

1.2 Mezcla Tributaria

Recaudar ingresos tributarios de una forma más eficiente y justa ha sido un desafío de larga trayectoria en Colombia (OCDE, 2019^[4]). En los últimos 20 años se han realizado 12 reformas tributarias, no obstante, el sistema continúa siendo complejo, consagra varios regímenes especiales y exenciones de impuestos. Las últimas reformas, promulgadas en diciembre de 2016 y diciembre de 2019, incluyeron una reducción de la tarifa del Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas (IRPJ), eliminó el Impuesto a la Riqueza Personas Jurídicas, incrementó la tarifa general del IVA, además de establecer medidas encaminadas a reducir la evasión tributaria, las cuales han sido ampliamente reconocidas como pasos en la dirección correcta (OCDE, 2019^[4]). Sin embargo, los ingresos tributarios en Colombia siguen siendo relativamente bajos y la carga fiscal recae predominantemente sobre los negocios.

La relación de impuestos/PIB de Colombia es baja, al compararse con el promedio de la OCDE y los demás países de ALC (Figura 1.5). En 2018, la relación de impuestos/PIB del país fue de 19,4%, 3,6 puntos porcentuales por debajo del promedio de ALC (23,1%)² y muy por debajo del promedio de la OCDE (34,3%). Mejoras en la relación entre Deuda y PIB de Colombia a corto y largo plazo se alinean con el promedio de ALC (véase la Figura 1,6), pero nunca han excedido el 20% desde el 2000, cuando la proporción llegó a ser del 15,7%

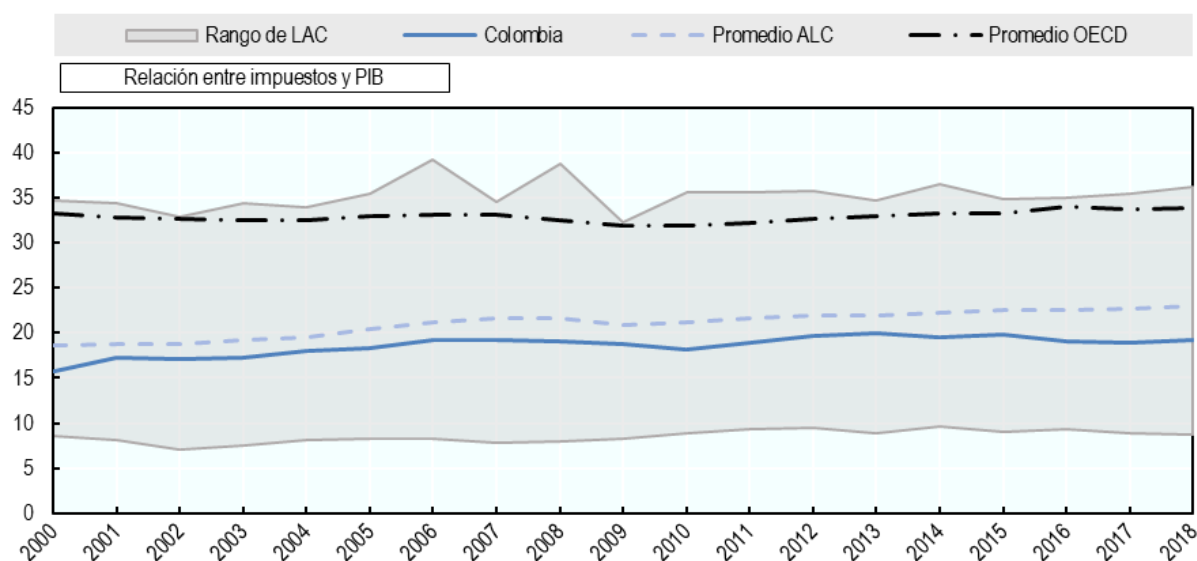
Figura 1.5 – Relación de Impuestos y PIB en los países de ALC en 2018



Fuente: Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE (OECD et al., 2020_[7])

² Representa el promedio no ponderado de 25 países de América Latina y el Caribe, incluido en el reporte de Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2020, excluyendo a Venezuela, debido a problemas de análisis de datos.

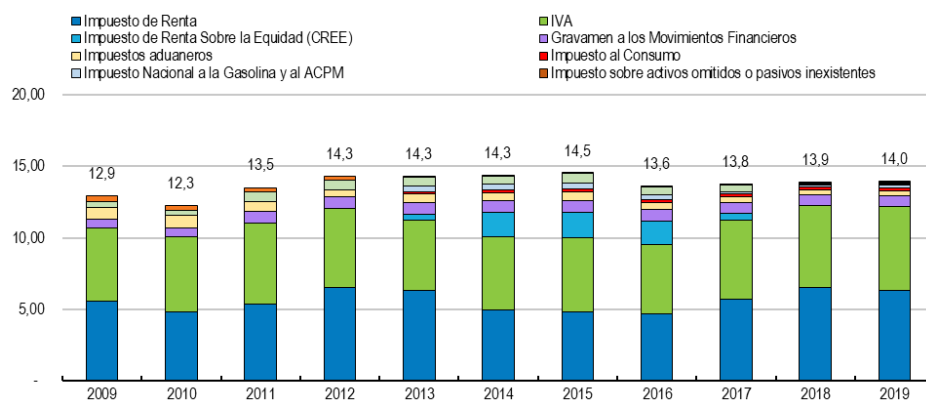
Figura 1.6 – Relación de Impuestos/PIB en Colombia, comparada con la media de ALC y la OCDE a lo largo del tiempo



Fuente: Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE (OECD et al., 2020^[7])

La Figura 1.7 indica un resumen detallado de la mezcla tributaria en Colombia durante la última década y sus respectivos aportes a los ingresos tributarios (no incluye los ingresos de los aportes de seguridad social, en inglés) como porcentaje del PIB. La figura no sólo demuestra que el impuesto sobre la renta (incluido el IRPN y el IRPJ) y el IVA han aportado consistentemente la porción más grande de todos los ingresos tributarios, sino también que Colombia emplea una gran cantidad de tributos adicionales que recaudan ingresos relativamente limitados, y muchos de estos no son de uso común en los países de la OCDE. La figura también expone que muchos impuestos que recaudan ingresos significativos en otros países de la OCDE, como los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles y aquellos especiales sanitarios y ambientales están ausentes en gran medida de la mezcla tributaria.

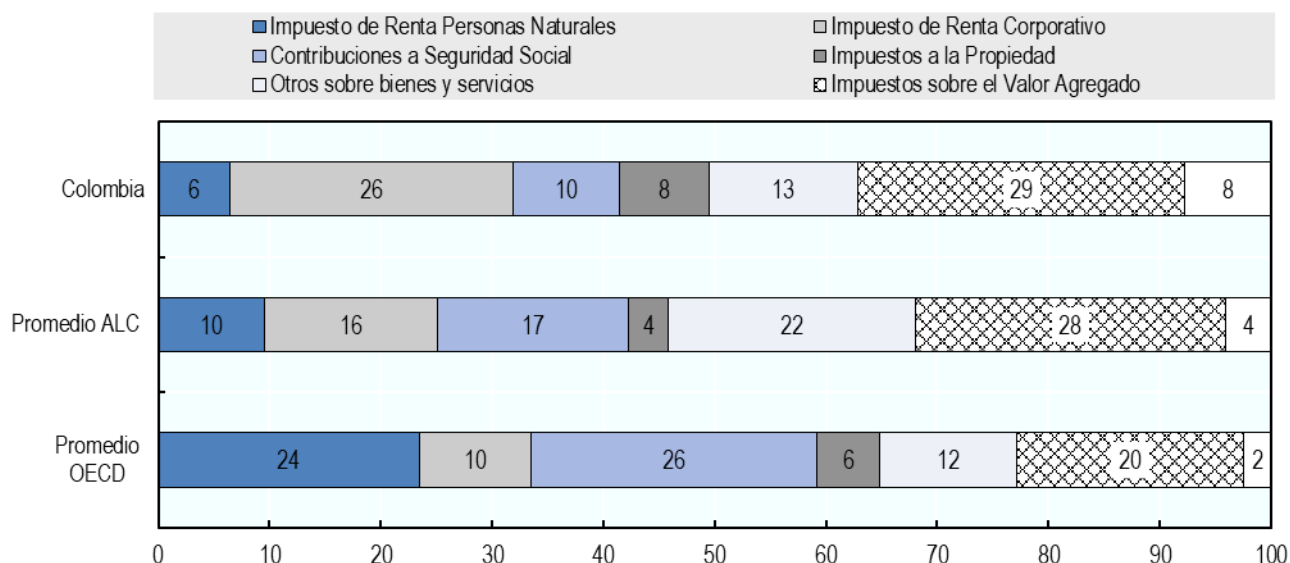
Figura 1.7 – Colombia recauda una gran variedad de impuestos (aporte de los ingresos como un % del PIB)



Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos recaudados del impuesto sobre la renta para personas naturales (IRPN) aporta una pequeña parte de los ingresos tributarios totales (6%), tanto en comparación con otros países de la región como con el promedio de la OCDE (24%) (*Figura 1.8*). Por otro lado, los ingresos del IRPJ equivalen a un 26% del total de ingresos tributarios, lo que es muy superior al promedio de ALC (16%) y al de la OCDE (9%). Colombia también recauda un porcentaje superior de sus ingresos por el impuesto sobre las propiedades (8%), comparado con el promedio de ALC (4%) y el de la OCDE (6%). La mayor proporción de los ingresos tributarios en Colombia durante el 2018 derivó del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (29%), porcentaje similar al promedio de ALC (28%).

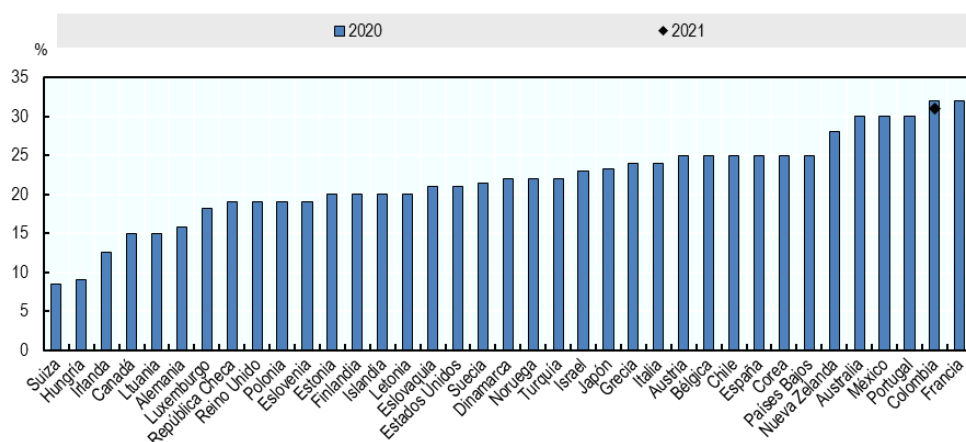
Figura 1.8 – En comparación con otros países de ALC y la OCDE, la mezcla tributaria depende del impuesto sobre la renta para personas jurídicas de una forma desproporcional (2018)



Fuente: Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE (OECD et al., 2020^[7])

Los negocios se enfrentan a una carga tributaria desproporcionadamente alta en Colombia, en parte debido al nivel relativamente bajo de ingresos recaudados por otros impuestos, pero también porque Colombia tiene una tarifa alta estatutaria del IRPJ en comparación con otros países de la OCDE, además de una amplia gama de impuestos no basados en la renta, lo que desincentiva la inversión y debilita el clima comercial. De acuerdo con la reforma tributaria de 2019, las tarifas del IRPJ se reducirán de un 32% en 2020 a 31% en 2021 y 30% desde el 2022. Adicionalmente, la tarifa aplicable en el sistema de renta presuntiva se redujo de un 3,5% en el 2019 a un 1,5% en el 2020, y se eliminará desde el 2021. Sin embargo, la *Figura 1.9* demuestra que incluso con menores tarifas futuras, Colombia seguirá estando entre los países de la OCDE con las tarifas de IRPJ más altas (Australia y México tienen una tasa de IRPJ de 30%, y Francia de 32%).

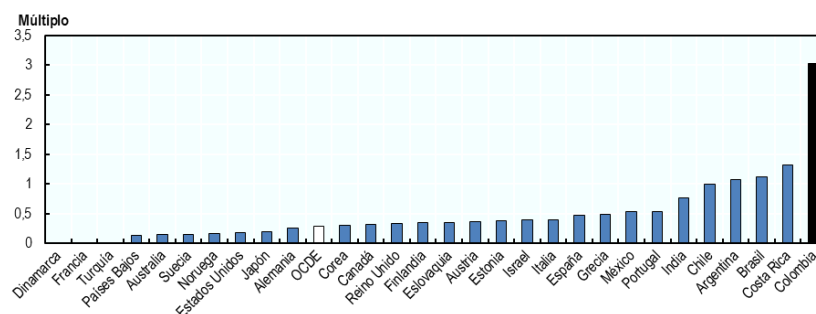
Figura 1.9 – Tarifas estatutarias del IRPJ en los países del OCDE



Fuente: Base de Datos de Estadísticas del Impuesto Corporativo de la OCDE y DIAN

A diferencia del IRPJ, el IRPN representa un bajo porcentaje de los ingresos tributarios, en comparación con los países de ALC y de la OCDE. Muy pocas personas naturales pagan el IRPN, o incluso presentan una declaración de impuestos de fin de ejercicio. Lo anterior, debido a un alto tope de ingresos por debajo del cual no se debe pagar el IRPN, además de la amplia gama de gastos tributarios (GT) del IRPN. En Colombia, el IRPN inicia por encima de unos ingresos superiores a tres veces el salario promedio (Figura 1.10). Aunque el nivel del tope de ingresos por debajo del cual no se debe pagar IRPN no puede considerarse de forma aislada del poder de compra que corresponde al salario promedio, el límite vigente en Colombia parece ser excesivamente alto. En comparación, el tope de ingresos promedio de la OCDE por debajo del cual no se impone IRPN es 0,28 veces el salario promedio. En otros países de ALC, como Chile (al salario promedio), Argentina (1,07 veces el salario promedio), Brasil (1,12 veces el salario promedio); y Costa Rica (1,32 veces el salario promedio), los umbrales también son considerablemente inferiores que en Colombia. Como resultado de esto, en 2018 más del 90% de la población activa estuvo exenta del IRPN y no presentó una declaración de IRPN de fin de ejercicio (OCDE, 2019^[4]).

Figura 1.10 – Umbral de ingresos sobre los cuales los contribuyentes solteros comienzan a pagar el IRPN (como un múltiplo del salario promedio, 2018 o el último año disponible)



Nota: En Dinamarca, Francia y Turquía el IRPN se impone en la primera unidad monetaria devengada. Para India, los ingresos de un trabajador promedio cubren únicamente al sector manufacturero, incluidos los hombres y las mujeres.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en modelos de Impuestos sobre Salarios; OCDE, Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe, 2016; OCDE; Impuestos sobre Salarios 2019 (OECD, 2019^[4])

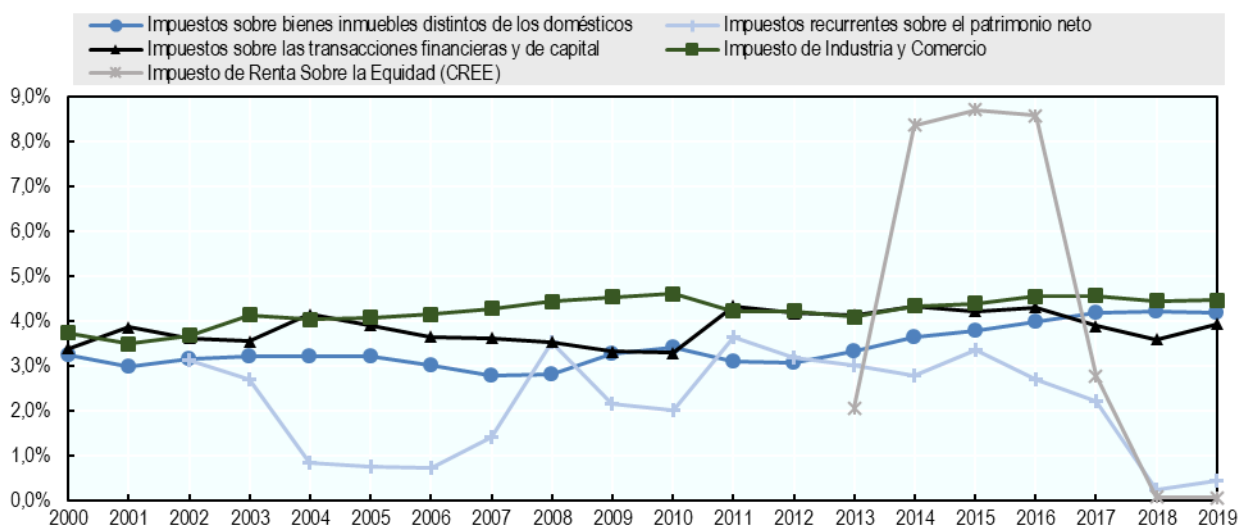
La mezcla tributaria de Colombia parecer ser única en cuanto a su complejidad., dado que consiste en una gran cantidad de impuestos que, en su mayoría, son atípicos en la OCDE, debido a su carácter distorsionante. Algunos de estos se recaudan al nivel municipal y contribuyen poco a los ingresos tributarios globales. La *Figura 1.11* muestra los ingresos (como porcentajes del total de ingresos tributarios) recaudados del Impuesto Predial, los impuestos sobre transacciones financieras y de capital, incluido el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), así como también el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), el cual se impuso desde 2013 hasta 2017. Colombia también grava con IVA la inversión en activos fijos, pero no hay información disponible sobre los ingresos separados de esta partida.

El Impuesto Predial es un tributo municipal aplicable a la propiedad sobre la tierra o los bienes inmuebles de los negocios. Muchos de los países de la OCDE imponen gravámenes recurrentes sobre los bienes inmuebles de los negocios. Aunque impuestos similares que imponen una carga sobre los negocios, independientemente de las ganancias percibidas, son criticados a menudo por desincentivar la inversión, existen varias justificaciones para la imposición de dicho tributo, ya que resulta similar a una disposición por la tarifa de un servicio público local de la cual se beneficia un negocio, como los servicios de bomberos y eliminación de desechos. La tarifa es establecida por el municipio y se aplica sobre valor autoliquidado del bien, en lugar de sobre la valoración del mercado. El porcentaje de ingresos recaudados por esta figura es bajo, pero incrementó del 3,1% en 2012 al 4,2% en 2019 (*Figura 1.11*).

El GMF es un impuesto sobre las transacciones financieras y se incluye en la participación de los ingresos de los impuestos sobre transacciones financieras y de capital en la *Figura 1.11*. En 2019, los impuestos sobre transacciones financieras y de capital representaron un 3,9% del total de ingresos tributarios. El GMF se grava a una tarifa de 0,4% del monto de cada transacción financiera, incluidas, por ejemplo, los depósitos y la disposición de fondos de las cuentas de ahorros, las cuentas corrientes bancarias y las cuentas de depósito. El 50% del impuesto efectivamente pagado será deducible en la declaración de renta y complementarios.

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) se grava sobre el volumen de negocios de una persona jurídica. El porcentaje de los ingresos tributarios totales de este impuesto se ha incrementado consistentemente del 4,1% al 4,6% (*Figura 1.11*). Los contribuyentes pueden deducir el 100% del impuesto pagado de la base del IRPJ o tomar el 50% como descuento tributario en el IRPJ (este beneficio tributario incrementará al 100% a partir del 2022). Las tasas son fijadas por los municipios o distritos y varían entre el 0,2% y el 1%.

Figura 1.11 – El porcentaje de ingresos de impuestos menos comunes (como un % de los ingresos totales).



Fuente: Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE (OECD et al., 2020^[7]).

Colombia también intentó recaudar ingresos de un Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). El CREE fue un impuesto alternativo obligatorio sobre los ingresos corporativos, introducido en el 2013, que fue gradualmente suprimido en el 2016. Entre el 2014 y el 2016 el CREE recaudó entre un 7,4% y un 8,7% del total de los ingresos tributarios anuales.

Colombia también está entre los pocos países de la OCDE que imponen un impuesto recurrente al patrimonio (o riqueza) neta. El impuesto se introdujo por primera vez en el 2002 y aplicó inicialmente para las corporaciones y los individuos. Sin embargo, en 2018 el país eliminó el impuesto al patrimonio para las personas jurídicas, salvo por los negocios no residentes no obligados a presentar una declaración de renta en Colombia; estas entidades pagan un impuesto del 1% sobre el valor de los activos que posean en Colombia. El impuesto también se aplica a las personas naturales que posean un patrimonio líquido superior a 5 mil millones de pesos (aproximadamente 1,3 millones de dólares) a una tarifa plana del 1% sobre la base gravable que se determine según el artículo 295-2 del Estatuto Tributario. Se puede deducir de la base del impuesto hasta 472 millones de pesos (aproximadamente 120 000 dólares) del valor de las propiedades residenciales de los individuos. El tributo generó ingresos aproximados equivalentes al 0,1% del PIB en 2019, una notable caída desde el 2,2% del 2017 (véase la *Figura 1.11*). El carácter del impuesto al patrimonio siempre fue temporal, y se diseñó originalmente para un periodo de cuatro años. Sin embargo, el tributo fue extendido y sigue sin modificación alguna, pero estará vigente hasta el 2021.

La carga tributaria sobre el trabajo en Colombia es comparativamente baja. Un cálculo de la tributación del trabajo es la *cuña fiscal*³, una medición de la diferencia entre los costos laborales del empleador y el sueldo neto del empleado. La *cuña fiscal* para contribuyentes solteros que devengan

³ La *cuña fiscal* se calcula expresando el monto del impuesto sobre la renta de personas naturales, los aportes de seguridad social del empleado más el empleador, junto con cualquier impuesto sobre salarios, menos los beneficios como un porcentaje de los costos laborales.

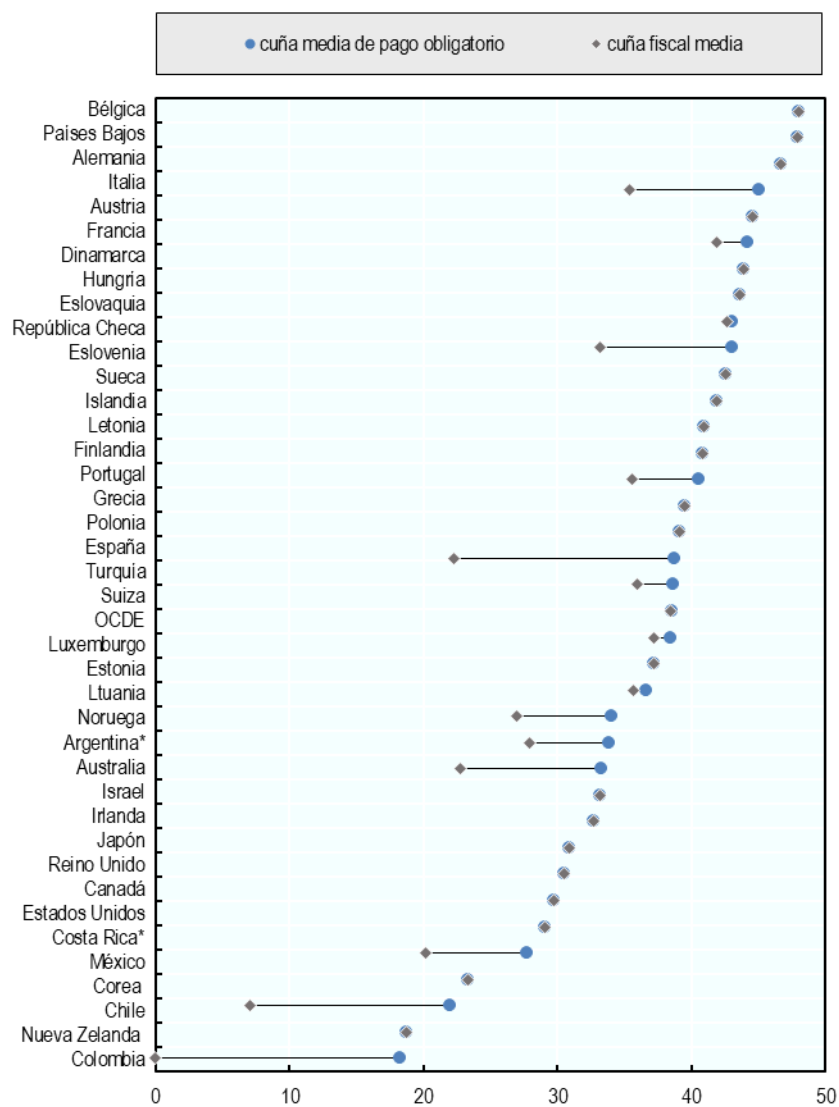
el salario promedio (el cual se obtiene en el sector privado colombiano, en promedio) es el 0%, la cual es la cuña fiscal más baja en la OCDE. Sin embargo, esta medición únicamente incluye los pagos clasificados como impuestos (incluidos los aportes a seguridad social que cuadran en la definición de impuestos). Los empleados y empleadores en Colombia deben realizar aportes obligatorios no tributarios (NTCP, por su sigla en inglés⁴), los cuales incluyen aportes obligatorios de pensión y salud a fondos del sector privado o público. Estos NTCP incrementan la carga tributaria sobre los ingresos laborales de una forma similar a los impuestos. Los empleadores colombianos pagan aportes de salud, pensión y riesgos laborales a una tasa de 8,5%, 12% y 0,5 – 6,7%, respectivamente. Por su parte, los trabajadores pagan aportes de salud y pensión del 4% cada uno. La base de estos SSC es el salario mensual, limitado a un tope que corresponde 25 salarios mínimos mensuales.

Por ende, la *Figura 1.12*, compara las cuñas de los aportes obligatorios promedio y la cuña tributaria promedio para los contribuyentes solteros, empleando los ingresos promedio y sin hijos en el 2019. Por consiguiente, a pesar que la cuña tributaria promedio para los contribuyentes solteros que devengan la cuña promedio y no tienen hijos es del 0% en Colombia, la cuña promedio de los aportes obligatorios es considerablemente superior, con un 18,2%. El impacto de los NTCP en las cuñas promedio también es considerable en Suiza (+16,4% puntos porcentuales) y Chile (+14,9 puntos porcentuales), por ejemplo. Sin embargo, incluso cuando los NTCP no se contabilizan, la cuña promedio de aportes obligatorios de Colombia está entre las más bajas de los países de la OCDE. Argentina y Costa Rica también se incluyen en la *Figura 1.12* y ambas tienen cuñas promedio de aportes obligatorios más altas, del de 33,0% y 29,0%, respectivamente. México también tiene una cuña de aportes obligatorios superior del 17,7%.

La carga tributaria sobre los ingresos laborales en Colombia es fija hasta un nivel ligeramente superior a tres veces el salario mínimo, punto en el cual los contribuyentes comienzan a pagar el IRPN. La *Figura 1.13* presenta las cuñas promedio de aportes obligatorios y las tasas de aportes obligatorios promedios personales para contribuyentes solteros sin hijos y para aquellos con dos hijos (padres solteros), así como también para las parejas casadas con una sola fuente de ingresos con y sin dos hijos en distintos niveles de ingresos hasta 2,5 veces el salario promedio. Aunque la cuña promedio de aportes obligatorios toma en cuenta los pagos realizados por el empleador y el empleado, la tasa promedio de aportes obligatorios personales únicamente toma en cuenta los aportes obligatorios tributarios y no tributarios realizados por el empleado. La carga global en Colombia sigue siendo relativamente baja y es igual a través de todos los niveles, debido a que no se debe pagar el IRPN en estos niveles de ingresos, salvo por el impacto de las transferencias de efectivos por hijos que reduce el monto neto de los aportes que los contribuyentes con hijos deben realizar. Estos resultados se confirman en la *Figura 1.14*, la cual presenta las cuñas marginales de aportes obligatorios y las tasas marginales de aportes obligatorios para los cuatro tipos de familia en todos los niveles de ingresos, expresados como un múltiplo del salario promedio. Las tasas marginales son fijas, salvo por los niveles límite de NTCP en los que los contribuyentes ven un incremento de los NTCP que deben pagar.

⁴ Un número de SSC en Colombia no encajan en la definición de un impuesto de la OCDE, los cuales se consideran aportes obligatorios no tributarios (NTCP). Los impuestos se definen como pagos obligatorios no correspondidos al gobierno general. Los NTCP son aportes obligatorios que no se pagan al gobierno general, sino a fondos privados.

Figura 1.12 – Cuña de aporte obligatorio y cuña tributaria promedio (para contribuyentes solteros sin hijos y con ingresos promedio), 2019



Notas: Los países se clasifican en orden decreciente de cuña promedio de aportes obligatorios. Incluye el efecto de un seguro privado laboral para cubrir accidentes y enfermedades laborales. Los datos de Colombia son del 2020 y el resto del 2019.

Fuente: Base de Datos de Cuñas Tributarias de la OCDE.

Figura 1.13 –

Cuñas promedio de aportes obligatorios y tasas promedio personales netas de aportes obligatorios (y desglose) para distintos tipos de familias en varios niveles de ingresos, por el nivel de ingresos brutos expresado como un múltiplo del salario promedio, 2019

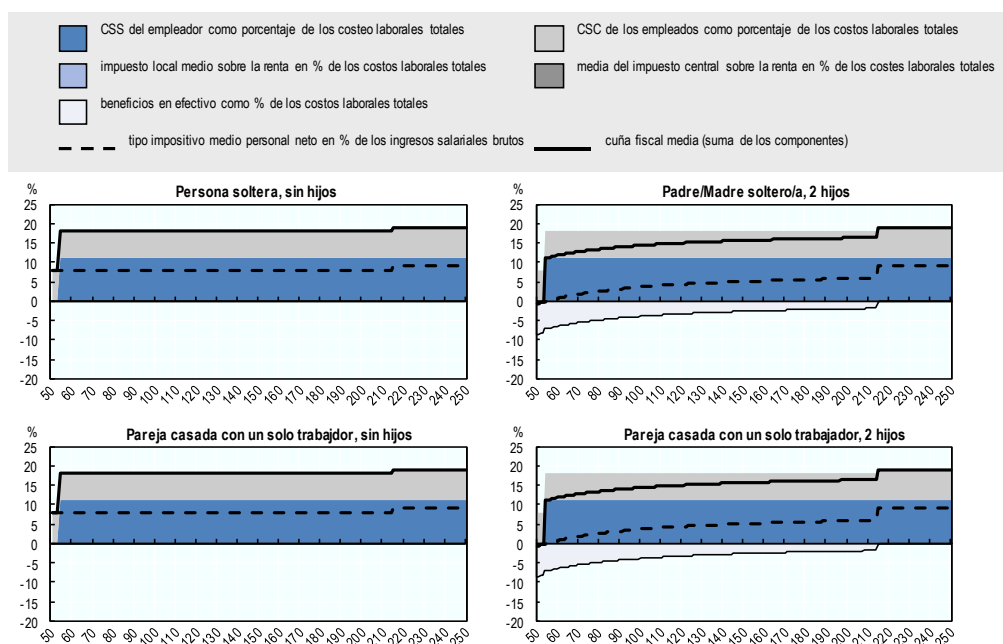
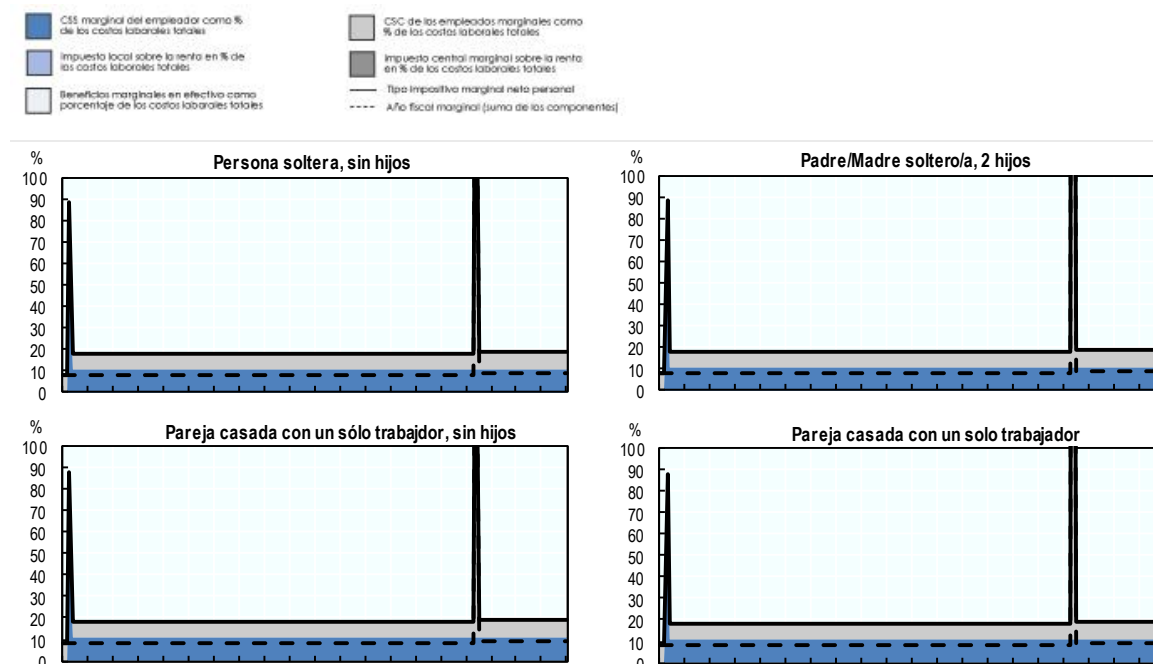


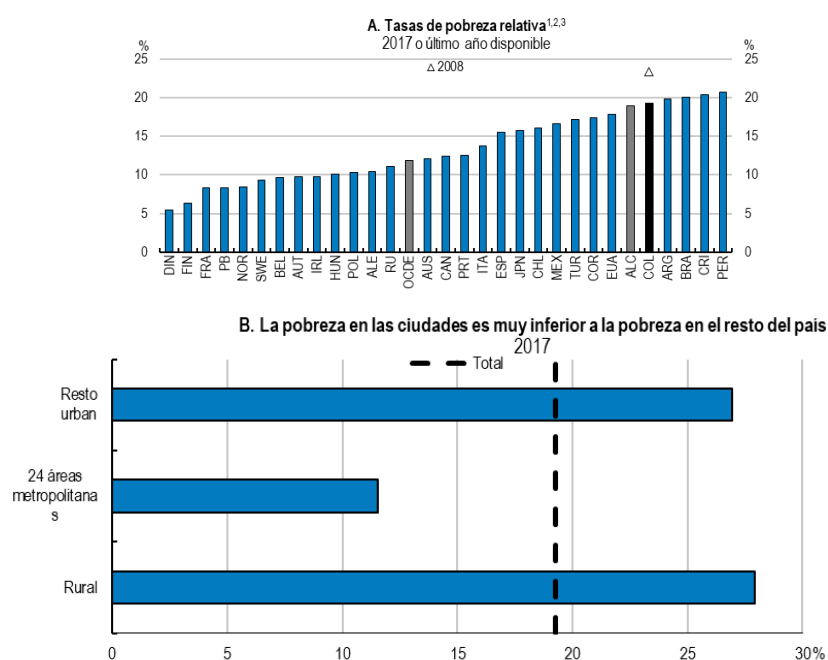
Figura 1.14 – Cuñas marginales de aportes obligatorios y tasas marginales personales netas de aportes obligatorios (y desglose) para distintos tipos de familias en varios niveles de ingresos, por el nivel de ingresos brutos expresado como un múltiplo del salario promedio, 2019.



3. Impacto distributivo del sistema tributario y de transferencias.

Las implicaciones de la COVID-19 amenazarán las notables mejoras obtenidas en indicadores sociales clave. Particularmente, la pobreza ha bajado considerablemente entre 2008 y 2017 (véase la *Figura 1.15*). Las intervenciones del gobierno pueden restringir las repercusiones del virus, pero existe la preocupación que este pueda expandir las grandes desigualdades regionales (OCDE, 2014^[8]) y revertir la tendencia previa a la recesión de reducción de la desigualdad en materia de ingresos (de un alto nivel⁵) (Banco Mundial, 2018^[9]). Toda expansión de esta brecha entre las áreas urbanas y rurales afectaría en mayor medida a las minorías étnicas y los desplazados de conflictos antiguos, quienes están concentrados de forma desproporcional en áreas rurales, así como a las mujeres que usualmente laboran en formas más precarias de trabajo (OCDE, 2019^[4]).

Figura 1.15 – La pobreza se ha reducido, pero las desigualdades territoriales siguen en un alto nivel.



Notas: 1. Tasas relativas de pobreza después de impuestos y transferencias (límite de 50% del ingreso medio). La definición estadística es distinta a la que sigue el DANE. 2. OCDE hace referencia a promedios no ponderados de sus países miembros. 3. ALC hace referencia al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en la Encuesta de Hogares GEIH 2017, Base de datos de Pobreza y Distribución de Ingresos de la OCDE y SEDLAC.

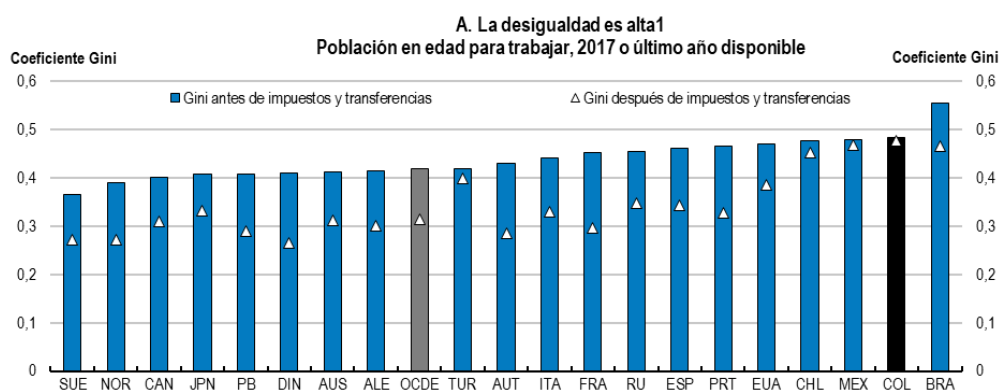
El sistema tributario y de transferencias colombiano ha tenido un impacto muy bajo en la reducción de la desigualdad (OCDE, 2019^[4]). A pesar de algunas mejoras tras las reformas tributarias de las

⁵ Las estimaciones de la OCDE sugieren que se podrían requerir once generaciones para que los hijos de las familias pobres lleguen al nivel promedio de ingresos en Colombia, comparado con el promedio de cinco generaciones en todos los demás países de la OCDE (OCDE, 2018^[14]).

últimas décadas, la desigualdad de ingresos sigue en un nivel alto después del recaudo de impuestos y la distribución de beneficios a los ciudadanos (*Figura 1.16*). El coeficiente de Gini en Colombia fue de 0,48 en 2017 antes y después de impuestos y transferencias. A modo de comparación, el coeficiente de Gini promedio de la OCDE en 2017 fue de 0,42 antes de impuestos y transferencias y 0,32 después de éstos. Aunque la redistribución es generalmente superior en países con desigualdad de ingresos del mercado superiores (antes de impuestos y transferencias), Colombia tiene una desigualdad en ingresos del mercado alta y un bajo nivel de redistribución de ingresos (Lustig, 2016^[10]).

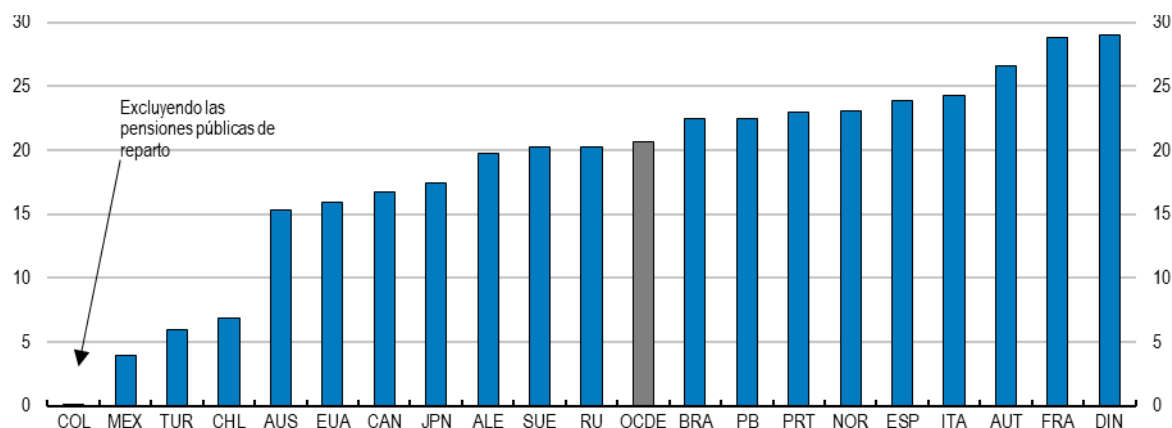
El impacto de los impuestos y transferencias puede estar limitado por una variedad de motivos. La progresividad de los impuestos sobre la renta y al patrimonio es baja, parcialmente debido a los gastos tributarios generalizados y las exenciones que favorecen de forma desproporcional a los hogares con mayores ingresos y riqueza, y el limitado tamaño de las transferencias, en comparación con otros países de ALC (26 veces inferior que en México) y el promedio de la OCDE (137 veces inferior) (*Figura 1.16 Panel B*).

Figura 1.16 – Mayores transferencias de efectivo enfocadas en las regiones más necesitadas reducirían la desigualdad



El tamaño medio de las transferencias monetarias como porcentaje de la renta disponibles es bajo 1,2.

Población en edad para trabajar, 2017 o último año disponible



Notas: **1.** La OCDE hace referencia a los promedios no ponderados de todos sus países miembros. **2.** Transferencias de efectivo excluidas las pensiones del sistema pensional de Colombia (sistema por reparto y regímenes especiales, Colombia Mayor) y hace referencia a Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Bienestar Familiar del ICBF, subsidios para los desplazados.

Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en la Encuesta de Hogares GEIH 2017, Base de datos de Pobreza y Distribución de Ingresos de la OCDE.

Referencias

- ANIF (2017), Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia, <https://www.anif.com.co/Biblioteca/sector-financiero/reduccion-del-efectivo-y-tamano-de-la-economia-subterranea-en-colombia>. [13]
- IMF (2018), Colombia: Selected Issues, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/05/29/Colombia-Selected-Issues-45899>. [3]
- Kugler, A., M. Kugler and L. Herrera-Prada (2017), “Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia’s Reform”, NBER Working Paper Series, <http://www.nber.org/papers/w23308>. [6]
- Lustig, N. (2016), “Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa”, *Journal of Globalization and Development*, Vol. 71/1, pp. 17-60, <https://doi.org/10.1515/jgd-2016-0015>. [10]
- Medina, L. and F. Schneider (2018), Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>. [12]
- OCDE (2020), OCDE Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1, OCDE Publishing, <https://doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en>. [2]
- OCDE (2020), OCDE Economic Outlook, Volume 2020 Issue 2: Preliminary version, OCDE Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/39a88ab1-en>. [1]
- OCDE (2019), OCDE Economic Surveys: Colombia 2019, OCDE Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4c64889-en>. [4]
- OCDE (2018), A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OCDE Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>. [14]
- OCDE (2015), Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development, <https://www.OCDE.org/about/publishing/colombia-policy-priorities-for-inclusive-development.pdf>. [11]
- OCDE (2014), OCDE Territorial Reviews: Colombia 2014, OCDE Territorial Reviews, OCDE Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>. [8]
- OCDE et al. (2020), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020, OCDE Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>. [7]
- Sorsa, P., J. Arnold and P. Garda (2019), Informality and weak competition – a deadly cocktail for growth and equity in emerging Latin America, <https://OCDEecoscope.blog/2019/11/28/informality-and-weak-competition-a-deadly-cocktail-for-growth-and-equity-in-emerging-latin-america/>. [5]
- World Bank (2018), Poverty and Equity Data Portal,, <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/COL>. [9]



Reporte de Gastos Tributarios en Colombia



2 Reporte de Gastos Tributarios en Colombia

Actualmente, Colombia publica un breve informe anual sobre gastos tributarios (GT) como parte del reporte anual del Marco Fiscal de Mediano Plazo y un documento de trabajo que amplía el análisis sobre los gastos del impuesto sobre la renta de personas jurídicas. El país debería desarrollar un reporte de GT anual independiente, el cual identifique los costos de todos los GT, ya que esta es una práctica común en los demás países de la OCDE para fortalecer la dirección fiscal. Un problema clave de cualquier análisis de GT es determinar el sistema tributario de referencia o “benchmark”, respecto del cual pueda establecerse el carácter y alcance de cualquier concesión tributaria. Actualmente, Colombia no especifica dicho punto de referencia, lo que ha resultado en una lista inconsistente de GT. Adicionalmente, la CBT ha resaltado una significativa oportunidad de mejorar la metodología empleada para estimar los ingresos tributarios no percibidos durante su análisis. Las discusiones con la OCDE han ayudado a perfeccionar la metodología empleada para estimar los ingresos no recaudados por las exclusiones de IVA y esto ha generado una reducción considerable en tales cálculos. El análisis también ha identificado una gran oportunidad de crecimiento en relación a las estimaciones de GT del IRPN y el IRPJ. Los recursos para la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN deben incrementarse considerablemente. Esta unidad debe tener la ambición de publicar un reporte integral de GT que enumere todos los GT y presente estimaciones de los ingresos tributarios no percibidos para todos los GT partida por partida. El reporte de GT también debe incluir un análisis sectorial y distributivo de la mayoría de GT, con el fin de incrementar la transparencia sobre las concesiones de gastos tributarios en Colombia.

2.1 Introducción del concepto de “Gastos Tributarios”

Los gastos tributarios (en lo sucesivo GT) son disposiciones en la legislación fiscal que modifican la responsabilidad tributaria de grupos específicos de individuos o negocios. Los gobiernos alrededor del mundo los emplean para lograr una amplia gama de objetivos económicos, sociales y de equidad, o en aras de simplificar el sistema tributario. Los GT son desviaciones de un sistema tributario de referencia, en el que dichas disposiciones específicas están ausentes, y pueden tomar la forma de exenciones, deducciones, descuentos, tarifas reducidas o diferimientos.² Sin embargo, los GT pueden generar costos presupuestales considerables, por lo que es importante su cálculo frecuente. De esta forma, los reportes de GT contribuyen a la transparencia fiscal y la rendición de cuentas por parte del gobierno, además de apoyar la toma de decisiones relacionadas con la adjudicación de recursos públicos.

El término “gasto tributario” surge del hecho que son equivalentes a los gastos públicos implementados mediante el sistema fiscal. A pesar de esta equivalencia, se pueden preferir los GT con el fin de orientar gastos bajo ciertas circunstancias, por ejemplo, cuando la administración tributaria tiene una ventaja comparativa respecto a las economías administrativas de escala y la capacidad de verificar datos. De hecho, debido a que los GT consisten en una reducción de impuestos, que de otra forma se pagarían directamente, ofrecer alivios fiscales podría ser menos costoso, administrativamente hablando, que desarrollar y entregar nuevos programas de gastos. Por este motivo, los GT poseen una ventaja comparativa cuando la prioridad es maximizar el número de individuos o negocios elegibles, o cuando los criterios de elegibilidad están conectados a los datos ya

reportados en las declaraciones de impuestos (Toder, 2000). Por otra parte, es menos probable que los GT sean sometidos a controles, al compararse con los programas directos de gastos, lo que también puede explicar su amplio uso. Por ende, la medición de los GT permitiría obtener una perspectiva completa de los gastos públicos (CIAT, 2011).

Los GT a menudo generan grandes costos de ingresos fiscales y, por ende, deben evaluarse igual que los gastos directos. Como los gastos directos, los GT afectan la adjudicación de los limitados recursos del gobierno, por lo tanto, suponen un costo de oportunidad, el cual implica que otros impuestos deban ser superiores a lo que de otra forma serían. Así las cosas, los GT deben evaluarse con el fin de determinar si cumplen o no con sus objetivos de forma justa y económica.

En principio, los GT son justificados si sus beneficios sociales exceden sus costos sociales asociados. En el caso de los incentivos tributarios a las inversiones, por ejemplo, los beneficios sociales normalmente involucrarían un incremento neto en la inversión, el empleo y los salarios, así como frutos importantes en materia de productividad. Los costos sociales incluirían pérdidas netas en el recaudo público, costos administrativos y de cumplimiento, así como la distorsión en la asignación de recursos, entre otros (FMI et al., 2015a). Adicionalmente, los GT pueden abrir oportunidades de evasión o elusión tributaria, y pueden reducir la equidad horizontal y vertical.

Evaluar si los GT aprueban el análisis de costo-beneficio hará que los tomadores de decisiones estén informados sobre si estos son una política deseable – como debe suceder con otras formas de gasto público. Debido a que este ejercicio es exigente en cuanto a necesidades de datos, primero debería implementarse para los GT “grandes”. Al evaluar las implicaciones de bienestar de los cambios en los ingresos gubernamentales (por ejemplo, los aumentos de los tipos impositivos necesarios para compensar la introducción de GT), el análisis también debe tomar en consideración que un peso público vale más que uno privado, lo que significa que el costo marginal de los fondos públicos generalmente es mayor a uno. Esto puede deberse a que los impuestos requeridos para generar ingresos públicos son distorsionantes y/o a la existencia de costos administrativos y de cumplimiento relacionados con la movilización de ingresos (FMI et al., 2015b).

Los GT también pueden generar preocupaciones distributivas. Algunos GT pretenden dirigir el efecto distributivo de la tributación, como excepciones enfocadas a los hogares más necesitados. Sin embargo, otros GT encausados a lograr distintos objetivos también pueden generar implicaciones distributivas considerables. De hecho, los individuos más ricos suelen beneficiarse en mayor medida de algunos GT en comparación a los más pobres. Esto se debe, parcialmente, a que los beneficios fiscales se otorgan frecuentemente en forma de deducciones, y su valor incrementa con el tipo impositivo marginal del contribuyente. Aún más, los hogares de menores recursos pueden no contar con suficientes ingresos gravables para beneficiarse de disposiciones tributarias específicas. En otras palabras, la tasa de aprovechamiento de los GT variaría en función de la distribución de los ingresos. Por ejemplo, los hogares de mayores ingresos suelen beneficiarse más de la deducción de intereses hipotecarios, debido a que tienen hipotecas mayores y tarifas tributarias marginales mayores (Poterba y Sinai, 2008). De la misma forma, a falta de límites sobre la cantidad de deducciones disponibles, los contribuyentes con mayores ingresos se benefician relativamente más de los tratamientos tributarios preferenciales de los ahorros de jubilación (Brys et al., 2016).

2.2 Definición de un “Benchmark” (Punto de Referencia) de Gastos Tributarios

Un factor clave para un análisis de GT es determinar el punto de referencia, también llamado sistema tributario “*benchmark*”, contra el cual puede establecerse el carácter y alcance de cualquier beneficio

tributario. Una vez definido el sistema tributario “benchmark”, los GT se identifican de forma relativamente directa, concretamente, como aquellas disposiciones que se desvían del punto de referencia. Sin embargo, estos se definen de forma diferente según los países y, a menudo, incluso dentro de un mismo Estado a lo largo del tiempo. Por este motivo, las estimaciones de GT usualmente no pueden compararse directamente entre países o con los años. Por último, la elección del punto de referencia y los GT que resulten de este deben regirse por su propósito para con sus usuarios.

Un sistema tributario de referencia se define normalmente empleando uno de los siguientes enfoques, o una combinación de estos:

- **Enfoque conceptual.** Este enfoque define un sistema tributario de referencia normativo basado en un concepto integral “externo” o teórico de consumo o ingresos que ofrezca una dirección sobre la forma en que la política tributaria debe definirse, independientemente si este punto de referencia refleja con exactitud la ley tributaria vigente. Bajo este enfoque, la base imponible de referencia podría definirse como una base integral del impuesto sobre la renta o una sobre un impuesto al consumo con base más amplia (véase el Anexo).
- **Enfoque de derecho tributario de referencia.** Bajo este enfoque “interno”, el sistema tributario existente de un país se emplea para formar el punto de inicio para la definición del punto de referencia. Un GT es una concesión explícita que se desvía de lo que generalmente se considera como una disposición tributaria aplicable, según el derecho existente. Este enfoque ofrece más flexibilidad en la definición de los GT y normalmente suministrará una lista más restringida de GT que el enfoque conceptual.
- **Enfoque de subsidio de gastos.** Este enfoque pretende estimar únicamente las concesiones claramente comparables con un subsidio de gastos. Este método no es muy común en la práctica y probablemente generaría una lista más restringida de GT que cualquiera de los otros dos sistemas.

Las combinaciones de estos enfoques son posibles. Un método híbrido emplearía el punto de referencia conceptual como punto de inicio, pero lo modificaría tomando en cuenta ciertas características estructurales del sistema tributario actual de un país. En comparación al enfoque conceptual, un sistema híbrido puede ser más pragmático, al incorporar ciertas restricciones dentro del punto de referencia, como, por ejemplo, elementos tributarios que serían difíciles de implementar en un sistema de referencia netamente teórico.

La elección del punto de referencia (y los GT que se derivan de dicha referencia) requieren de cierto nivel de juicio y deben regirse por el propósito que el GT reporta para sus usuarios. Un enfoque conceptual ofrece más orientación normativa al usuario, si existe una perspectiva común sobre el sistema tributario más deseable. Esto puede facilitar una discusión transparente sobre la forma en que las disposiciones fiscales existentes reducen los ingresos, comparadas con dicha norma. Sin embargo, la selección de un punto de referencia conceptual no se deberá interpretar necesariamente como una indicación de la forma en la cual los contribuyentes deben pagar impuestos. De hecho, el enfoque de derecho tributario de referencia puede ser un reflejo de lo que la sociedad considera un sistema deseable, los GT son indicativos de los ingresos no percibidos por unas disposiciones relativas a dicho régimen. Esto también ofrecería un mejor entendimiento a los encargados de formular políticas en relación al impacto de eliminar dichas disposiciones sobre los ingresos, debido a que su referencia es el sistema tributario existente, en lugar de un concepto teórico que puede desviarse de este en varias formas.

Por ende, la elección del sistema tributario de referencia debe estar conectada al objetivo del reporte de GT que los encargados de formular políticas tienen en mente. En general, la mayoría de los encargados de formular políticas pretenden emplear un reporte de GT como información para evaluar los GT, con el fin de someterlos al mismo escrutinio de los gastos públicos ordinarios en materia de costos de ingresos, eficiencia, efectividad y equidad, así como la transparencia y responsabilidad fiscal. Aunque tenga cierta lógica definir un punto de referencia que se alinee a un sistema tributario conceptual bien establecido tanto como sea posible, si la implementación de este sistema no es viable dentro de la arquitectura tributaria actual, los argumentos que apoyan la aplicación de dicha referencia de GT ideal se debilitarán. Incorporar elementos de la referencia del derecho tributario es por este motivo un enfoque común para las evaluaciones de los GT en toda la OCDE.

Debido a la importancia del sistema tributario de referencia para el análisis de los GT, su selección puede orientarse por los siguientes criterios:

- **Bien definido y transparente.** El punto de referencia debe estar bien definido y ser transparente, para que los responsables de formulación de políticas y el público en general comprendan los supuestos subyacentes realizados y puedan verificar los cálculos.
- **Ausencia de discriminación.** El punto de referencia debe representar el tratamiento tributario estándar que aplica para contribuyentes o tipos de actividad similares (reflejando equidad horizontal). Los elementos discriminatorios en el Estatuto Tributario se calificarán como GT. Esto no aplica para la estructura progresiva del impuesto sobre la renta para personas naturales, la cual normalmente se incluye como parte del punto de referencia (para apoyar la equidad vertical).
- **Evitar los GT negativos.** Las disposiciones legales que incrementan la carga tributaria no constituyen una reducción de impuestos (esto es, un “gasto”), sino que generan un incremento de los tributos. Las evaluaciones de los GT deben evitar los GT negativos tanto como sea posible, haciendo que tales disposiciones sean parte del punto de referencia. Sin embargo, pueden existir casos en los cuales los GT negativos son informativos. Por ejemplo, si el gobierno desaprueba ciertas deducciones que serían comunes en un sistema tributario de referencia.
- **Consistente.** El punto de referencia debe ser consistente en todos los impuestos y hacer referencia de manera explícita a la forma en que trata las medidas que suprimen la doble imposición (integración). Por ejemplo, si existe una integración de la tributación corporativa y personal, el sistema de referencia debe aplicarse de manera consistente sobre la evaluación de los GT para el IRPJ y el IRPN.
- **Debe ser aplicable.** Los puntos de referencia deben definirse de forma que generen una lista de GT que informe a los responsables de formular políticas sobre opciones potenciales de reforma. Por lo menos, la lista de GT ofrece un punto de inicio para una evaluación de los beneficios tributarios.
- **Facilitar la comparabilidad internacional.** El punto de referencia puede elegirse de forma tal que siga los enfoques de otros países, aunque estos varíen en cuanto a sus disposiciones y detalles. Empleando un punto de referencia similar al utilizado en otro lugar, se podrán comparar los GT con aquellos otros Estados, aunque la precaución sigue siendo un factor importante en este aspecto.

La reconciliación de estos distintos criterios al elegir un sistema de referencia apropiado involucra un grado significativo de juicio. Por ejemplo, seguir un enfoque conceptual puede resultar más claro y transparente, no obstante, es factible no generar GT que puedan aplicarse. La decisión final sobre el punto de referencia depende del propósito principal del reporte de GT para los usuarios. Sin embargo, es crucial que los países definan puntos de referencia de GT para garantizar que estos sean identificados, enumerados y medidos en forma consistente.

2.3 Medición de Gastos Tributarios

Después de especificar un punto de referencia, es posible aplicar distintos métodos para medir los GT. Los GT son diferentes a los gastos estándar, ya que los montos “*gastados*” son teóricos, porque su valor estimado se basa en supuestos y valoraciones sobre la forma en que los contribuyentes se hubieran comportado bajo condiciones específicas. Idealmente, los cálculos de los GT se utilizan empleando datos administrativos de declaraciones tributarias, lo que es preferible a otras fuentes de datos como las encuestas. Independientemente, otras fuentes de datos pueden complementar a las cifras administrativas tributarias de declaraciones de impuestos en ciertos casos.

Existen tres métodos principales para medir los GT:

1. Ingresos Tributarios no percibidos

Este método cuantifica, de forma posterior al hecho, la pérdida de ingresos directos asociados con la disposición en relación al sistema de punto de referencia (manteniendo otros factores constantes). Por este motivo, es el sistema de estimación más directo y común. El método calcula la responsabilidad tributaria a la que se enfrentaría el contribuyente si el GT específico no existiese, y reduciría la responsabilidad tributaria de aquel si el GT respectivo existiese; la diferencia representa los ingresos tributarios no percibidos por el GT. Este método tiene las siguientes características:

No tiene efectos tributarios dinámicos. El método provee un cálculo estático que no captura los cambios en el comportamiento inducidos por la disposición. Por este motivo, la estimación del GT puede diferir del efecto de los ingresos previstos por la supresión de la disposición específica. Por ejemplo, si un beneficio tributario para un tipo específico de ahorros (una disposición tributaria que genere un GT) se retira, los individuos podrían transferirse a otra forma de ahorros con privilegio fiscal. Ahí, la estimación del GT puede diferir del efecto en el recaudo generado por la eliminación de la medida de alivio específico.

No tiene interdependencia. Una estimación de GT para una disposición se basa normalmente en el supuesto que otra disposición de GT sigue intacta, y que su valor no se recalculará cuando se retire un GT. Por ende, cada GT se calcula de forma aislada; sin tener en cuenta los efectos de interacción entre los distintos GT o entre el GT y el sistema tributario en general. Sin embargo, en la práctica, la eliminación de un GT puede modificar los ingresos no percibidos de otros GT. Por ejemplo, la eliminación de un GT puede incrementar los ingresos gravables, y la tarifa tributaria marginal a la que se enfrentan los contribuyentes, incrementando los ingresos no recaudados de los demás GT. Por este motivo, bajo el método de ingresos no percibidos las estimaciones de GT individuales no pueden agregarse con el fin de generar una estimación de las consecuencias globales de recaudo al eliminar todos los GT simultáneamente.

Depende del aprovechamiento. Las estimaciones de ingresos no percibidos se basan en el aprovechamiento real de un beneficio tributario (bajo el supuesto que los cálculos de GT se realizan empleando datos administrativos de declaraciones de impuestos).

Cumplimiento y aplicación constante. Las estimaciones de GT suponen que los esfuerzos de exacción y cumplimiento tributarios se mantengan constantes en su nivel actual. Sin embargo, los contribuyentes pueden ser más o menos agresivos en sus estrategias de evasión fiscal tras la eliminación de un GT. La eliminación de GT también puede simplificar el sistema tributario y facilitar el cumplimiento.

2. Aumento de Ingresos Tributarios

Este método ofrece una estimación posterior al hecho de los ingresos adicionales que se generarían con la eliminación de un GT específico, al tomar en cuenta las respuestas comportamentales. El sistema ofrecería una estimación más integral que el método de ingresos no percibidos, pero por esta razón requiere un buen entendimiento del comportamiento de los contribuyentes y los datos relacionados con las elasticidades, los cuales no siempre son confiables y/o están disponibles.

3. Método del Gasto Directo Equivalente

Este método estima los GT asociados con una disposición específica como el gasto necesario si el subsidio fuese ofrecido fuera del sistema tributario. La principal diferencia es que el método de gasto directo equivalente no toma en cuenta otros factores que determinan la responsabilidad tributaria real a la que se enfrenta un agente.

El valor de los GT no puede compararse adecuadamente entre los distintos países, incluso cuando estos utilizan el mismo sistema. La comparabilidad internacional de las estimaciones de GT es especialmente problemática debido a las diferencias en la definición del sistema tributario de referencia. Adicionalmente, los países también varían en cuanto a la cobertura de los impuestos en los reportes de GT. Por ejemplo, aunque algunos Estados presentan estimaciones de GT para todos los niveles de gobierno, otros únicamente informan aquellos relacionados con el gobierno central. De igual forma, dado que se formulan tantas disposiciones tributarias como deducciones, el valor de los GT normalmente depende del nivel de las tarifas tributarias marginales. Por ende, los valores de los GT entre los diferentes países también pueden variar debido a las diferencias en las tarifas estatutarias más que a las diferencias en el número y alcance de las disposiciones. El valor de los GT también cambiará con el aprovechamiento de una disposición específica, lo que puede diferir entre los distintos países, debido a motivos ajenos al sistema tributario. Por estos motivos, se deben evitar las comparaciones internacionales de los valores de los GT. A pesar que los valores de los GT no pueden compararse entre países, esto no aplica para las metodologías de GT y los puntos de referencia de los GT seleccionados. En este aspecto, comparar las prácticas de las jurisdicciones puede ser de utilidad para aprender de los pares y orientar la elección de la metodología de los países.

2.4 Reporte de Gastos Tributarios

La principal meta de los reportes de GT es incrementar la transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo de esta forma a la toma de decisiones bien informadas sobre la adjudicación de recursos. Una mayor claridad mediante reportes de GT puede mejorar la gobernanza tributaria y reducir el alcance de la captación de rentas. Los reportes de GT también ofrecen información para un análisis costo-beneficio, por lo tanto, contribuyen a la toma de decisiones informadas. De hecho, los reportes de GT son un punto de arranque útil al considerar las ventajas y desventajas de ampliar las bases tributarias, reduciendo o eliminando beneficios tributarios. El análisis de GT también puede facilitar un estudio distributivo, lo que supone una evaluación de la adjudicación de los beneficios tributarios a través de los distintos grupos de contribuyentes, lo que puede ayudar a incrementar la equidad del sistema.

Las mejores prácticas en materia de reportes de GT incluyen:

- **La publicación de reportes de GT debe integrarse en un proceso presupuestario obligatorio por ley.** La integración de los GT dentro del proceso presupuestario debería incrementar la transparencia, al someterlos a un nivel similar de escrutinio al de los gastos directos (Polackova et al., 2004).
- **La periodicidad ideal del reporte sería anual,** lo cual es una práctica habitual en la mayoría de países.
- **El punto de referencia debe documentarse y definirse con claridad.** El reporte debería incluir una descripción clara del sistema tributario de referencia. Idealmente, el reporte de GT (o un documento de referencia o anexo metodológico acompañante) tendría que incorporar una discusión y justificación para la selección de dicho punto de referencia.
- **El método de estimación de GT debería describirse en detalle y partida por partida dentro del reporte de GT,** ya sea como parte del texto principal del reporte o como un anexo dentro del mismo. Lo anterior ofrecerá transparencia y claridad al lector sobre los cálculos subyacentes y las estimaciones de los GT.
- **El reporte debería clasificar las disposiciones a través de distintas dimensiones.** Idealmente, los GT tendrían que clasificarse por tipo de impuesto (IRPN, IRPJ, IVA, impuestos especiales, etc.), de GT (descuento, deducción, exención, tarifa reducida), objetivo normativo (empleo, R&D (*Investigación y Desarrollo por sus siglas en inglés*) e innovación, vivienda, reducción de la pobreza, etc.). Si los GT varían entre los sectores e industrias, sería útil enumerar todos los GT sobre los cuales grupos específicos podrían beneficiarse, con el fin de incrementar la transparencia.
- **Incluir la referencia jurídica para cada GT** es una buena práctica para fines de claridad y transparencia.
- A pesar de las grandes desventajas, la suma total de todos los **GT expresados como una porción del PIB y/o como un porcentaje del total de ingresos tributarios** puede incluirse. Como se indicó anteriormente, sumar todos los GT puede ser una práctica engañosa, dado que ignora el impacto conjunto sobre los ingresos no percibidos de las distintas interacciones entre las disposiciones. Aunque la suma de los GT puede, por ende, no interpretarse como una pérdida de ingresos, si ofrece una indicación sobre la magnitud global de los GT en el sistema tributario del país, lo que puede revisarse con el tiempo. De hecho, la evolución de la suma de los GT en un país determinado puede ser informativa si el punto de referencia se mantiene igual durante varios años. Sin embargo, los lectores del reporte de GT deben ser advertidos sobre las limitaciones de esta estimación global, como se indicó anteriormente. Los países difieren en cuanto a su enfoque; por ejemplo, Australia, Canadá, Italia y Estados Unidos no incluyen una cifra global de GT en su reporte de GT, pero otros países como Francia si lo hacen.
- **Clasificar todos los GT por su valor** o enumerar de otra forma los GT principales puede mejorar la claridad y orientar a los usuarios sobre las disposiciones principales en cuanto a los ingresos no percibidos.
- **Todos los GT deben enumerarse.** Los costos de ciertos GT no pueden reportarse debido a la falta de información o los costos desproporcionados de estimación, entre otros factores (Redonda y Neubig, 2018). De todas formas, los reportes de GT deben enumerar todos los GT identificados, independientemente si estos son medidos o no.

- **Suministrar información sobre los impactos distributivos de los GT, de ser posible.** Un análisis de incidencia distributivo de los GT (incluida la tasa de aprovechamiento y el valor de los GT a través de la distribución de ingresos) informará a los responsables políticos sobre un aspecto diferente, el cual es importante para el estudio de sus beneficios.
- **Evaluación de la fiabilidad de las estimaciones.** Calificar la fiabilidad de la estimación en cada cálculo de GT puede ayudar al lector a interpretar las cifras de mejor manera. Un método posible de calificación sería: “alta”, “media alta”, “media baja” y “baja”.

No existe un formato único de reportes de GT para todos los países. (Redonda y Neubig, 2018) identifican nueve países que publican un reporte de GT integral y detallado, estos son: Australia, Austria, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Corea y Suecia.

2.5 Reporte y Medición de GT en Colombia

La publicación de un reporte que ofrece información sobre los ingresos no percibidos asociados a los GT se ha exigido en Colombia por ley desde 2002. Estimaciones limitadas de los GT se suministran como parte de su reporte anual denominado *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (MFMP), publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por su parte, la DIAN elabora anualmente un documento de trabajo en cual describe con más detalle los GT relacionados con el IRPJ.

La tabla 2.1 evalúa el reporte colombiano de GT en comparación a las mejores prácticas internacionales.

Tabla 2.1 Valoración del reporte de GT colombiano comparado con las mejores prácticas.

Mejores prácticas de reporte de GT	Práctica en Colombia
Publicación obligada por ley de reportes de GT integrados dentro del proceso presupuestario	✓
Reporte anual	✓
Reporte de ingresos no percibidos partida por partida	
Punto de referencia claramente definido y documentado	
Descripción de la metodología empleada en las estimaciones de GT	(*)
Clasificación de disposiciones a través de distintas dimensiones	(*)
Inclusión de la referencia jurídica para cada GT	
Suma de todos los GT expresados como un porcentaje del PIB	✓
Inclusión de una explicación que indique que sumar los GT es engañoso y no refleja una medición exacta de los ingresos tributarios no percibidos	
Clasificación de todos los GT por su valor o enumeración de los GT principales	
Enumeración de todos los GT	

Suministro de información sobre el impacto distributivo de los GT	
Evaluación de la fiabilidad de las estimaciones	

Nota: ✓ indica las prácticas que sigue el reporte de GT colombiano. (*) El documento de trabajo separado publicado por la DIAN incluye información más detallada sobre la metodología empleada para medir los GT y clasifica a los GT a través de sectores económicos y tipos de contribuyentes, pero únicamente para los GT del IRPJ.

La valoración en la Tabla 2.1 demuestra que el enfoque de reporte de GT que sigue Colombia no cumple con las buenas prácticas en la mayoría de dimensiones identificadas en este capítulo, como se indica a continuación:

- Actualmente, las discusiones sobre los GT se incluyen como un apéndice del reporte MFMP, el cual analiza el entorno macroeconómico del país y su estrategia fiscal. El apéndice del reporte MFMP incluye cifras de GT para una selección de impuestos, incluido el IVA, el impuesto al carbono y el Impuesto especial al combustible (*Impuesto Nacional a la Gasolina y el ACPM*). Las estimaciones de los ingresos no percibidos de los impuestos sobre la renta (IRPN e IRPJ) se incluyen como un anexo al apéndice. El análisis y discusión de los GT carecen de transparencia y no ofrecen datos adecuados para un debate en materia de política tributaria.⁶ Adicionalmente, la DIAN publica un documento de trabajo anual que describe los GT del IRPJ a mayor profundidad y suministra estimaciones de la tarifa tributaria corporativa efectiva. Este documento de trabajo fue mucho más completo del 2003 al 2011, ya que también cubría los GT del IRPN y el IVA;
- Colombia sigue un enfoque de referencia (Avendaño et al., 2019). Sin embargo, no ha definido de forma explícita varios aspectos de su “benchmark” de GT. Por ejemplo, la forma en que grava el capital bajo el sistema tributario de referencia y el tratamiento tributario de las pensiones y ahorros pensionales, entre otros aspectos;
- Los ingresos no percibidos de los impuestos sobre la renta no se reportan partida por partida, sino que se basan en grandes categorías, debido en gran parte a la falta de información detallada en las declaraciones tributarias;
- La descripción del método de medición de GT aplicada es insuficiente. Se ofrece muy poca información sobre la forma en que se calculó el ingreso tributario no percibido, salvo por los GT del IRPJ, que se describen en un documento de trabajo separado;
- La falta de rigor metodológico en la definición del punto de referencia y el acceso a datos detallados de declaraciones tributarias genera estimaciones inexactas de los GT del IRPJ y del IRPN;
- No se incluye una lista completa de los GT y tampoco existe una referencia al fundamento legal y tributario en el que se definen los GT;
- No se ofrece un análisis distributivo;
- Los lectores no obtienen un panorama claro sobre todos los GT que reportan beneficios a sectores comerciales específicos.

⁶ El MFMP de 2019 incluye estimaciones de ingresos condonados para los GT del IVA, el IRPJ e IRPN conjuntamente en el último capítulo del reporte, en lugar de en un Apéndice y Anexo al Apéndice.

Los ingresos no percibidos en el reporte MFMP representaron un 8,7% del PIB en 2019 (véase la Tabla 2.2). Sin embargo, el análisis de la CBT indica que las exclusiones del IVA están sobreestimadas (en más de 2 puntos porcentuales del PIB), mientras que muchos GT del impuesto sobre la renta no se miden de forma adecuada en la actualidad. Esto se discute más detalladamente en las siguientes secciones del presente capítulo. Las estimaciones revisadas de las exclusiones del IVA implican que los GT totales representarían un 6,5% del PIB. Sin embargo, estas cifras deben interpretarse con precaución, particularmente debido a que los ingresos no recaudados del IRPJ y el IRPN son sorprendentemente bajos, a causa de la amplia gama de GT que el reporte de la CBT identificó. La razón de los bajos GT del impuesto sobre la renta permanece incierta – puede ser a causa de un error en la medición, un método de estimación que se enfoca en una pequeña selección de GT únicamente (por ejemplo, los GT que se materializan en ingresos no gravables que no se miden en el presente), debido a que las declaraciones de impuestos no permiten una medición adecuada, o como resultado de evasión tributaria a gran escala. Incluso al considerar las estimaciones ajustadas de ingresos no percibidos con base en las recomendaciones de la OCDE, esto es, cuando los servicios no comerciales, alquiler imputado de hogares residenciales y la producción ilícita no se toman en cuenta para los cálculos potenciales del IVA, Colombia tiene los mayores ingresos tributarios no recaudados de todos los países de América Latina y el Caribe (véase la Figura 2.1).

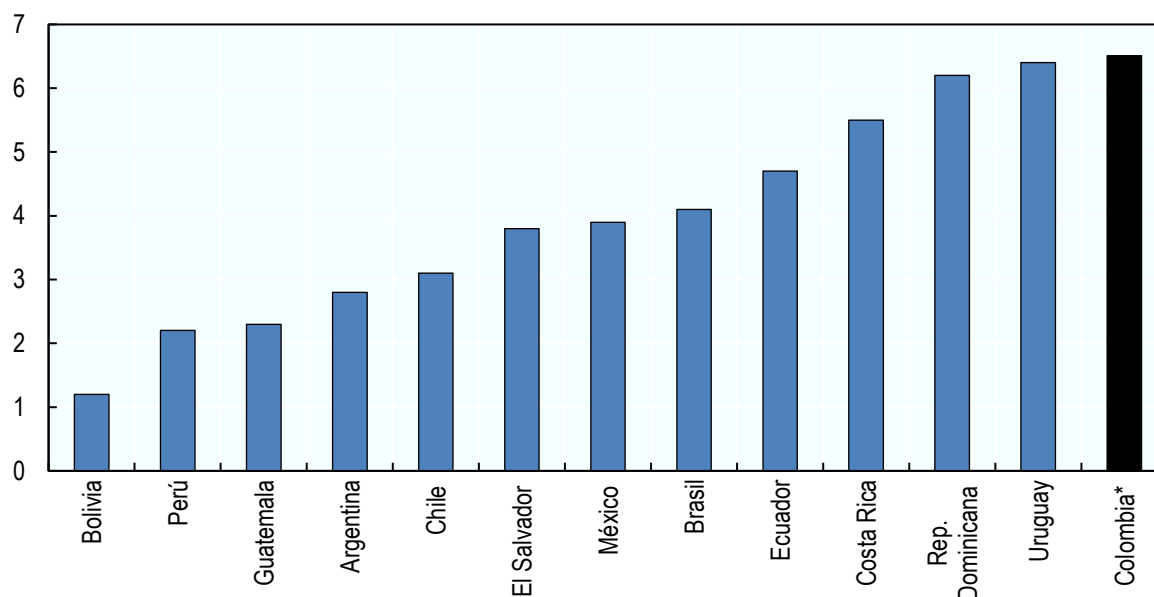
Tabla 2.2 Ingresos no percibidos medidos en el MFMP

	Miles de millones de pesos		% del PIB	
	2018	2019	2018	2019
IVA	67 254	74 939	6,80%	7,10%
Exclusiones*	55 340	61 285	5,60%	5,80%
Exenciones	9 265	10 181	0,90%	1,00%
Tarifas Reducidas	2 649	3 474	0,30%	0,30%
IRPJ	7 238	10 104	0,60%	0,90%
Ingresos exentos	4 359	4 188	0,40%	0,40%
Descuentos tributarios	1 049	4 533	0,10%	0,40%
Deducción de inversión en activos fijos	905	803	0,10%	0,10%
Tarifas reducidas para ZF y ciertos contratos de estabilidad**	925	580		0,05%
IRPN	6 505	7 009	0,70%	0,70%
Ingresos exentos y deducciones tributarias	6 083	6 554	0,60%	0,60%
Descuentos tributarios	422	455	0,00%	0,00%
Impuestos especiales al combustible	203	228	0,00%	0,00%
Impuesto al carbono	274	165	0,00%	0,02%
Total	81 474	92 445	8,1%	8,7%

Fuente: MFMP 2020.

Notas: *Siguiendo las solicitudes de la OCDE, la DIAN ha ajustado las estimaciones de los ingresos no percibidos para las exclusiones del IVA. Conforme este cálculo revisado, los ingresos no recaudados por las exclusiones del IVA representaron 37.908 miles de millones de pesos en el 2019 (3,6% del PIB). **Las tarifas reducidas para los operadores y usuarios de las ZF no se reportan de forma separada en el anexo del MFMP del Apéndice 1, sino que se incluyen en los ingresos totales no percibidos del IRPJ en la Tabla AP1.1.

Figura 2.1 Ingresos no percibidos a través de los países ALC, como porcentaje de su PIB



Fuente: CEPAL (2019) a excepción de Colombia. Los ingresos no percibidos para Colombia hacen referencia a los datos reportados en el MFMP de 2020, con las exclusiones del IVA ajustadas conforme a la Tabla 2.4.

2.6 GT en el IVA colombiano

Para estimar los GT dentro del IVA, la DIAN emplea datos de entrada y salida de las cuentas nacionales. Esto corrige el hecho que una porción de las transacciones se lleva a cabo en el sector informal mediante el uso de un factor de evasión, el cual se actualiza anualmente (dicho factor se estimó en un 23,2% en 2019). Bajo este punto de referencia, aplica la tarifa general del IVA (19%). El uso de datos de entrada y salida de cuentas nacionales se alinea a la práctica estándar.

Los ingresos tributarios no percibidos en Colombia por el IVA son altos. Las cifras suministradas por la administración tributaria demuestran un GT total de 7,1% del PIB en 2019 y estimaciones de exclusiones del IVA de 5,8% del PIB, excediendo otras exenciones de IVA y GT asociados con otros impuestos (véase la Tabla 2.1). Sin embargo, los ingresos no recaudados por exclusiones del IVA están considerablemente sobrevalorados, como se indica a continuación.

Medición de los ingresos no percibidos por exclusiones del IVA

A partir del 2011 existió una ampliación considerable en el punto de referencia empleado para medir los ingresos no percibidos por las exclusiones del IVA. Entre los cambios más significativos se encuentra la inclusión de servicios no comerciales o de no mercado – como la provisión de educación

y servicios sanitarios gratuitos, servicios administrativos públicos y prestaciones de seguridad social – los alquileres imputados y el consumo de drogas ilícitas, dentro del punto de referencia del IVA. Esto significa que los GT del IVA incluyen los ingresos no recaudados del IVA de estas transacciones. La inclusión de transacciones no comerciales dentro del IVA de referencia (esto es, al calcular los ingresos de IVA potenciales de la eliminación de las exclusiones) no es común, y la justificación de este enfoque se argumenta débilmente, especialmente si Colombia no planea gravar estas transacciones de acuerdo con los valores del mercado. Adicionalmente, la información sobre alquileres imputados para vivienda se incluye en las cuentas nacionales, pero estos alquileres no pueden ser gravados fácilmente con el impuesto. Debido a que no existe ninguna transacción en el caso de viviendas ocupadas por los propietarios, la inclusión de los alquileres imputados en la referencia de IVA no genera un GT *aplicable* (Hutton, 2017). Adicionalmente, el IVA no puede aplicarse sobre el consumo de drogas, debido a que su adquisición es ilícita y, nuevamente, Colombia no planea incorporar estas transacciones dentro de su economía regular y gravarlas con IVA.

De acuerdo con el MFMP (2020), los sectores con mayores exclusiones de GT de IVA incluyen los servicios inmobiliarios, de administración pública y de educación, salud y seguridad social obligatorios. Sin embargo, esta clasificación es altamente sesgada por la inclusión de los alquileres imputados de viviendas residenciales y servicios no comerciales en estimaciones potenciales de ingresos.

A solicitud de la OCDE, la DIAN ha reevaluado los ingresos no percibidos por exclusiones del IVA, eliminando los servicios no comerciales, los alquileres imputados y el consumo ilícito. Las nuevas estimaciones demostraron un ingreso de IVA no recaudado de aproximadamente 3,6% del PIB, lo que es 2,2 puntos porcentuales del PIB menos que los GT del IVA publicados en el reporte del MFMP. Estos criterios revisados modifican la clasificación de los sectores que se benefician en mayor medida de las exclusiones del IVA, poniendo a los productos agrícolas y agropecuarios en la parte superior de la lista, seguidos por los servicios inmobiliarios y financieros. La Tabla 2.3 compara las estimaciones de ingresos no recaudados publicadas por el MFMP con los cálculos revisados.

Tabla 2.3 Estimaciones ingresos no recaudados del IVA por los bienes y servicios excluidos, estimaciones oficiales vs ajustadas, 2019, miles de millones de pesos.

	Publicado en el MFMP (2020)	Ajustado ⁽ⁱ⁾
Total	61 285	37 908
Servicios inmobiliarios	9 432	3 711 ⁽ⁱⁱ⁾
Servicios de administración pública y demás servicios suministrados a la comunidad en general: Prestaciones obligatorias de seguridad social	9 364	0 ⁽ⁱⁱⁱ⁾
Servicios sociales y de salud para personas	6 372	1 688 ⁽ⁱⁱⁱ⁾
Servicios educativos	6 221	2 984 ⁽ⁱⁱⁱ⁾
Productos agrícolas y agropecuarios	6 026	6 006 ^(iv)
Servicios deportivos, culturales y recreativos	1 511	1 415 ⁽ⁱⁱⁱ⁾
Servicios de asociaciones	254	0 ⁽ⁱⁱⁱ⁾
Otros bienes y servicios excluidos	22 105	22 105 ^(v)
Total (% del PIB)	5.8%	3.6%

Notas: Se excluyen del cálculo de los ingresos potenciales del IVA los servicios no comerciales, los alquileres imputados de viviendas residenciales y la producción ilícita al estimar los ingresos potenciales. (ii) Excluye los ingresos de IVA potenciales por alquileres imputados de viviendas residenciales (CPC 720101 código de producto de la matriz de cuentas de entrada-salida). (iii) Excluye ingresos de IVA potenciales por servicios no comerciales. (iv) Excluye ingresos potenciales por el consumo ilícito de productos (CPC 011001: Hoja de Coca y CPC 011002: Amapola y marihuana). El MFMP (2016) menciona que existe un código que cuantifica la producción de cocaína y heroína. Estos productos también deben excluirse del cálculo de ingresos potenciales. (v) La DIAN mide los ingresos potenciales del IVA al eliminar las exclusiones de IVA y también aplicando el IVA a los salarios pagados por servicios domésticos, lo que no es común.

Fuente: DIAN.

Medición de la exención del IVA para las ZF

Los negocios ubicados en las ZF no parecían recaudar todo el IVA de los bienes vendidos dentro de la economía nacional antes del 2020 (y la DIAN tenía dificultades para verificar el IVA realmente adeudado, ya que los negocios localizados en ZF no presentaban una declaración de IVA). Las cifras oficiales de la DIAN demuestran que los ingresos tributarios no recaudados por la exención del IVA para las ZF se valoraron aproximadamente en 1.858 miles de millones de pesos en 2019 (0,2% del PIB), principalmente a causa de la evasión tributaria. Idealmente, la medición del GT debería tener en cuenta los ingresos no percibidos asociados a la exención en lugar de otros factores que conllevan a una reducción en los ingresos fiscales como la evasión de impuestos. Desde el 2020, los usuarios de las ZF deben declarar el IVA recaudado por las mercancías vendidas al territorio nacional. Como consecuencia de esto, las estimaciones de ingresos no recaudados de la DIAN por la exención del IVA para los usuarios de las ZF se redujeron considerablemente a 247 miles de millones de pesos.

2.7 GT en el IRPJ de Colombia

El MFMP reporta ingresos por el IRPJ por un 0,9% del PIB en 2019 (véase la Tabla 2.2). Sin embargo, esta cifra es una considerable infravaloración del valor total de los GT del IRPJ, debido a que no incluye información sobre los ingresos no percibidos asociados a las rentas no gravables y las deducciones no estándar, lo que a ojos de esta Comisión se considera como un GT, además de las tarifas reducidas para regímenes específicos (consultar el Capítulo 3 para una discusión más detallada). Esto se debe a la falta de un punto de referencia claramente definido y la información limitada disponible en las declaraciones tributarias.

De acuerdo con el documento de trabajo anual sobre los ingresos no recaudados por IRPJ, las disposiciones tributarias que se consideran incentivos tributarios son: la depreciación acelerada (deducción por la inversión en activos fijos), rentas exentas y descuentos tributarios (Avendaño et al., 2019). De hecho, el MFMP estipula que los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y las deducciones no son GT debido a que “... su existencia no siempre implica un beneficio fiscal para el contribuyente, debido a que no existe mejoría en la situación financiera” (MFMP, 2019, p. 492).⁷ Sin embargo, esta interpretación no se alinea al enfoque que los demás países de la OCDE siguen y que define a los GT como desviaciones de un punto de referencia tributario bien definido. De hecho, algunas de estas partidas han sido identificadas como un GT en este reporte, como la venta de acciones a compañías que cotizan en la bolsa de Valores de Colombia, las ganancias empleadas para readquirir acciones, y los certificados para exploraciones mineras y de hidrocarburos. Adicionalmente, esta estimación no incluye información sobre los ingresos no percibidos asociados a las tarifas reducidas de regímenes de impuestos corporativos específicos, como los hoteles, ZOMAC y ZESE. En lugar de esto, el reporte del MFMP mide los ingresos exentos de los ahorros de jubilación

⁷ Algunos miembros de la DIAN no están de acuerdo con esta definición y sostienen que el motivo por el cual ciertos GT que son ingresos no gravables no se miden es a causa de la falta de información desglosada.

en el sector privado (RAIS) como un GT. Debido a que el punto de referencia preferido por Colombia para los ahorros tiene la estructura Exento – Exento – Gravado (EET por sus siglas en inglés), este ingreso no debería medirse.

El análisis en este reporte exige un fortalecimiento de los reportes de los GT y las mediciones que utilizadas por este. Para incrementar la transparencia, Colombia debería definir un punto de referencia tributario que pueda emplearse para decidir si las disposiciones del IRPJ pueden considerarse GT o no. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y las deducciones no estándar en muchos casos generan GT, y por eso deberían medirse. La tarifa general del IRPJ debe seguir siendo empleada por la DIAN como la tarifa de referencia, pero existen varios ejemplos del deficiente enfoque que el MFMP sigue en la actualidad. Por ejemplo, la Tabla AP1.1 del MFMP incluye una estimación de las tarifas reducidas de las ZF en su total de ingresos no recaudados, pero estos cálculos parecen particularmente bajos y el reporte no suministra ningún tipo de orientación sobre la forma en que estas cifras deben interpretarse. Adicionalmente, los ingresos no percibidos por las tarifas reducidas de los hoteles y demás regímenes corporativos específicos no se incluyen en el MFMP.

La reciente simplificación de las declaraciones de impuestos corporativos en Colombia no permite la identificación de los ingresos tributarios no percibidos partida por partida. Esta debilidad no solo complica la función de auditoría de la DIAN, también evita el cálculo de los ingresos tributarios no recaudados para una amplia gama de GT del IRPJ. Sin embargo, información detallada está disponible en reportes en medios magnéticos que las corporaciones presentan ante la Administración Tributaria, paralelamente al diligenciamiento de sus declaraciones de renta. Estos datos pueden emplearse para estimar los ingresos no percibidos para varios GT del IRPJ, pero algunas salvedades deben reconocerse. Primero, no contienen información completa sobre todos los GT, y segundo, todavía existen varias inconsistencias con las declaraciones tributarias. A mediano plazo, las declaraciones de impuestos deben modificarse, con el fin de permitir el reporte de los GT partida por partida.

De acuerdo con el MFMP (2020) y Avendaño et al. (2019), una descripción más exacta de los GT (y el incremento potencial de los ingresos al eliminar estos GT) se obtiene al tomar en cuenta a los contribuyentes de forma exclusiva, en lugar de todas las entidades que presentan declaraciones tributarias. Se sugiere que excluir entidades en regímenes especiales y aquellas que no tengan la calidad de contribuyentes (como organizaciones sin ánimo de lucro), ofrece un mejor panorama sobre los GT. El argumento empleado por la DIAN es que estas entidades no llevarían a cabo sus actividades si no existiesen los GT; por lo tanto, se requerirían más gastos públicos. Este razonamiento es inconsistente. Es extremadamente importante que el reporte de GT ofrezca un análisis detallado de todos los GT provistos a todas las entidades, de lo contrario se llegarían a conclusiones engañosas. Adicionalmente, como se explicó en líneas anteriores en este capítulo, las mediciones de ingresos no percibidos no pueden interpretarse como estimaciones de aumentos en los ingresos, ya que estas no toman en cuenta los efectos comportamentales. Las estimaciones de ingresos exentos siempre deben incluir a las entidades que no son contribuyentes, como las organizaciones sin ánimo de lucro.

2.8 GT en el IRPN de Colombia

Las estimaciones de ingresos tributarios no recaudados para los GT en el IRPN, que se incluyen en el MFMP, presentan dificultades, al igual que las cifras del IRPJ. Las declaraciones de impuestos de personas naturales incluyen un solo recuadro en cual los contribuyentes reportan todas las deducciones y los ingresos exentos en relación a sus rentas de capital y laborales. Este es un enfoque

de reporte altamente agregado que no permite el cálculo de los GT para el IRPN partida por partida. En lugar de esto, una estimación agregada se reporta en el MFMP. Adicionalmente, todo GT que se considere actualmente como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional no se mide. Como lo indica el Capítulo 5, varias partidas de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional se consideran como GT y deben medirse (si no se reforman). Estas partidas incluyen aportes voluntarios al RAIS, sueldos de militares, policías, jueces y fiscales, beneficios adicionales, la venta de acciones de una compañía que cotice en la Bolsa de Valores de Colombia y el producto de los seguros de vida, entre otros.

Adicionalmente, para estimar los ingresos no percibidos, la DIAN aplica una tasa marginal media que se basa en la información disponible de las declaraciones de impuestos a la fecha de publicación del MFMP; por ejemplo, para el MFMP publicado en 2016, se estimó una tasa marginal de impuestos promedio de 14,1% de las declaraciones tributarias del 2014. Nuevamente, la precisión de este enfoque podría mejorarse. Actualmente, la estimación utiliza tipos impositivos medios en lugar de tarifas reales a las cuales se enfrentan las personas naturales contribuyentes. La aplicación del tipo marginal medio es más imprecisa que la aplicación del esquema tarifario a la declaración de renta de personas naturales. Aún más importante, esto infravalora los ingresos no recaudados de los GT, como en el caso de las rentas laborales, pensiones, capital y los ingresos no laborales, donde aplican tarifas diferentes para las distintas categorías impositivas, y debido a que se asume que todas las rentas exentas y deducciones especiales no tienen un impacto sobre la categoría del IRPN del contribuyente al añadir GT a las rentas gravables. Idealmente, los ingresos no percibidos deberían estimarse a nivel individual, esto es, aplicando el esquema del IRPN para las declaraciones de impuestos personas naturales.

Una valoración adecuada de los GT involucra la definición de un punto de referencia tributario, incluido el IRPN. La importancia de este ejercicio no se puede dejar de reiterar, y esto requiere una discusión a profundidad entre los encargados de la formulación de políticas y, de ser posible, el público en general. Sin embargo, un enfoque así es necesario debido a que es la única forma para decidir si algunas disposiciones tributarias son GT o no. Por ejemplo, la medida en que las exenciones del componente inflacionario sobre el retorno nominal de los ingresos por intereses generan un GT no puede explicarse sin haber definido un punto de referencia de GT. Si la referencia del GT gravara únicamente los retornos reales sobre los ahorros, la exención de impuestos por la inflación en el retorno de los ingresos por intereses no sería un GT. Sin embargo, el hecho que el retorno nominal, en lugar del real sobre las rentas del patrimonio se grava en la actualidad, constituye un GT negativo, debido a que el retorno sobre el patrimonio es gravado en exceso. Por otro lado, si el punto de referencia estipula que las rentas de capital de las personas se gravan de forma nominal en lugar de real, la exención tributaria por el componente inflacionario sobre los ingresos por intereses constituiría un GT.

2.9 Fortalecer la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN

La CBT alienta a la DIAN a desarrollar un reporte de GT integral e independiente, que se convierta en una fuente clave de información para las discusiones de política tributaria. La Administración Tributaria se enfrenta a varias limitaciones al calcular los GT, debido a la falta de información detallada a su disposición. Como aporte al trabajo de la CBT, la DIAN ha realizado esfuerzos significativos para mejorar su metodología de estimación de ingresos fiscales no percibidos. Este trabajo debe continuar una vez finalizada la actividad de la Comisión, de forma que la DIAN pueda publicar un reporte de GT separado, que incluya los ingresos tributarios no recaudados para cada GT partida por partida desde el 2021 o 2022 y en adelante. No obstante, esto podría requerir de cambios para garantizar que las declaraciones del impuesto sobre la renta incluyan la información necesaria

para ser declarada de forma desglosada. La DIAN puede incorporar estos cambios dentro de los formularios de impuestos que envía a los contribuyentes como parte de su programa de modernización, en el que empleará tecnologías digitales para agilizar y simplificar las interacciones de la ciudadanía con la entidad.

Esto también requeriría recursos financieros y humanos adicionales para la unidad dentro de la DIAN a cargo de la preparación de las cifras relacionadas con los GT. Este cuerpo debe desarrollarse aún más, y las herramientas allí aplicadas deben fortalecerse. La unidad también debe buscar información de instituciones internacionales con experiencia en el trabajo con países que han atravesado procesos similares, pudiendo también extraer las mejores prácticas de todo el mundo.

Combinar estos elementos le permitirá a la DIAN publicar cifras transparentes de GT y ofrecer un panorama exacto de los ingresos tributarios no percibidos para todas las partidas que limitan la base imponible en Colombia.

Referencias

- Altshuler, Rosanne and Robert Dietz (2011), Reconsidering Tax Expenditure Estimation, *National Tax Journal*, 64 (2) 459-490.'
- Avendaño, A; Parra Garzón, D; Parra, Y and P. Sierra Reyes (2019), "El Gasto tributario en Colombia. Beneficios en el impuesto sobre la renta – personas jurídicas", Coordinación de Estudios Económicos, DIAN.
- Brys, Bert, Sarah Perret, Alistair Thomas, and Pierce O'Reilly (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>.
- CEPAL 2019 Panorama Fiscal de América Latina.
- CIAT, 2011, Handbook of Best Practices on Tax Expenditure Measurements.
- Hutton Eric (2017) The Revenue Administration—Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation, International Monetary Fund.
- Marco Fiscal Mediano Plazo, 2019.
- Marco Fiscal Mediano Plazo, 2020.
- IMF, OECD, UN, and WB, 2015a, Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment
- IMF, OECD, UN, and WB, 2015b, Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. Background paper.
- Polackova Bixi, Hanna, Christian M.A. Valenduc, and Zhicheng Li Swift, 2003, Tax Expenditures - Shedding Light on Government Spending through the Tax System - Lessons from Developed and Transition Economies. Washington, DC: World Bank.
- Poterba, James and Todd Sinai, 2008, Tax Expenditures for Owner-Occupied Housing: Deductions for Property Taxes and Mortgage Interest and the Exclusion of Imputed Rental Income, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 98:2 84-89.
- Redonda, Agustin and Tom Neubig, 2018, Assessing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies, Council on Economic Policies.
- Toder, Eric, 2000, "Tax Cuts or Spending—Does It Make a Difference?", *National Tax Journal*, pp. 361-371.

Anexo 2.A.

Referencias de Resultados Integrales vs Impuesto al Consumo de Base Amplia

Las dos bases tributarias conceptuales empleadas como puntos de referencia son el impuesto a los resultados integrales y el impuesto al consumo. Según la definición de Schanz-Haig-Simons, los resultados integrales son conceptualmente iguales a la suma del valor del mercado del consumo y los cambios en la riqueza neta. Bajo el impuesto a los resultados integrales, los ingresos se gravan al devengarse. Los ahorros constituyen los ingresos gravados y el retorno de tales ahorros (independientemente si los activos son propios o se mantienen mediante un fondo de ahorros) es parte del punto de referencia y sujeto al impuesto de renta sobre la base devengada. En cambio, el retiro de los activos de dichos vehículos de ahorro está plenamente exento de impuestos, esto significa que los ahorros se gravan bajo un régimen de *“Gravable-Gravable-Exento”*. En cambio, un impuesto al consumo de base amplia es conceptualmente igual a un impuesto sobre los resultados integrales neto de la deducción de los ahorros netos. Esto implica que, bajo una referencia de impuesto sobre los resultados integrales, toda tributación concesional de los ingresos de capital se considera un GT. Por otra parte, bajo una referencia de consumo, toda tributación de los ingresos de capital reinvertido (esto es, que no se emplee para financiar el consumo) constituiría un GT negativo.

Más concretamente, bajo una base tributaria de resultados integrales:

- Todos los ingresos de salarios, actividades empresariales e inversiones, incluidos dividendos, intereses, alquileres, plusvalías y regalías se gravarían al ser devengados; estos ingresos se incluyen en el punto de referencia.
- Todo beneficio laboral exento de impuestos (por ejemplo, bonificaciones, remuneraciones por tiempo adicional trabajado, beneficios adicionales, etc.) constituyen un GT.
- La deducibilidad de los ahorros pensionales del impuesto sobre la renta o la exención o tributación parcial de los retornos devengados sobre estos ahorros pensionales, incluida la postergación de la tributación sobre el retorno, son GT (esto es, bajo un sistema pensional *“Exento-Exento-Gravado”*). En cambio, la exención del impuesto sobre la renta de las pensiones no constituye un GT.
- Las deducciones o los créditos para los gastos de consumo personal (esto es, costo de alimentos, vehículos o gastos médicos incurridos, entre otros), constituyen GT.
- La vivienda es un bien de inversión. Por ende, un impuesto sobre los resultados integrales permitiría generar deducciones de los intereses hipotecarios y, posiblemente, de los impuestos prediales sobre las viviendas ocupadas por el propietario, pero incluyendo en la base tributaria los ingresos por alquiler brutos impugnados.

Un impuesto al consumo puro equivale a un régimen Exento-Exento-Gravado (EET, por su sigla en inglés). Por ejemplo, cuando se aplica a las pensiones, el *“EET”* permite diferir los pagos de impuestos hasta la jubilación. En la práctica, los ingresos que se aportan a un sistema pensional son exentos, de igual forma, los ingresos acumulados por el sistema de ahorros también son exentos, y el capital se grava cuando se pague en la jubilación. De esta forma, el contribuyente se enfrenta al mismo valor presente de los ingresos posteriores al impuesto para consumir en el primer periodo o posteriormente en su jubilación (bajo el supuesto que los ahorros crezcan a una tasa igual a la tasa del descuento, y que la tarifa tributaria sea fija y constante con el tiempo).

3

Mesa de Trabajo 1: Gastos Tributarios en IVA



3 Mesa de Trabajo 1: Gastos Tributarios en IVA

El IVA está pensado como un impuesto de base amplia sobre el consumo final de los hogares, pero en Colombia, su deficiente diseño – caracterizado por extensas exclusiones, exenciones y tarifas reducidas – ha conllevado a que el tributo tenga una base estrecha. Por ende, el IVA en Colombia es distorsionante, injusto y genera altos costos de fiscalización y cumplimiento. También implica una carga considerable para las empresas y sus inversiones. Esto conlleva a que las compañías ubiquen su producción – para consumo nacional – en el exterior y/o compren sus insumos desde el extranjero, además de hacer que los consumidores adquieran bienes producidos en el exterior o del sector informal. Estos hallazgos no significan que el IVA deba reemplazarse por un impuesto sobre las ventas, sino que hacen un llamado a mejorar el diseño y funcionamiento del régimen existente.

La introducción de un mecanismo de compensación del IVA a inicios del 2020 ha generado un impulso significativo para una expansión de la base del impuesto, y los esfuerzos para extender su cobertura aún más son alentadores. Si el mecanismo de compensación del IVA no puede instalarse completamente en el corto plazo, la tarifa de 0% puede mantenerse en una selección de artículos, incluidas las exportaciones y la canasta de bienes básicos, con el fin de satisfacer el derecho fundamental al mínimo vital. Por su parte, la tarifa reducida del IVA podría incrementarse a un rango que oscile entre el 10% y 12%. El gobierno puede eliminar progresivamente las exclusiones y exenciones del impuesto, particularmente aquellas que no son de uso común desde un punto de vista internacional, e incrementar constantemente la cantidad de artículos gravados con la tarifa general, la cual no debe incrementarse. A mediano plazo, el Impuesto Nacional al Consumo debe eliminarse, y se debe evaluar el diseño de impuestos especiales. Existe un margen para mejorar en cuanto al diseño de los impuestos especiales sanitarios y ambientales. Se espera un incremento en los ingresos del IVA a causa de la adopción de estas medidas.

Los ingresos no recaudados por las exclusiones del IVA siguen siendo altos, a pesar de ser inferiores a lo estimado anteriormente, lo que también apunta al gran potencial de recaudo de ingresos al mejorar el diseño del IVA.

3.1 Introducción

El IVA está pensado como un impuesto de base amplia al consumo de los hogares dentro de la jurisdicción donde ocurre el uso o consumo final. Es un tributo al consumo final por parte de los hogares, debido a que, en principio, únicamente los hogares, a diferencia de las empresas, participan en el consumo sobre el cual se enfoca el IVA. Una consecuencia necesaria de la premisa fundamental de que el IVA es un impuesto al consumo final de los hogares, es que la carga del tributo no debe recaer sobre las empresas.

Bajo su diseño estándar, el IVA es cobrado por las empresas mediante un proceso por etapas sobre el “valor agregado” en cada momento de la producción y distribución. Cada negocio en la cadena de suministro toma parte en el proceso de controlar y recolectar el impuesto, remitiendo la proporción del tributo que corresponde a su margen, esto es, sobre la diferencia entre el IVA impuesto sobre sus

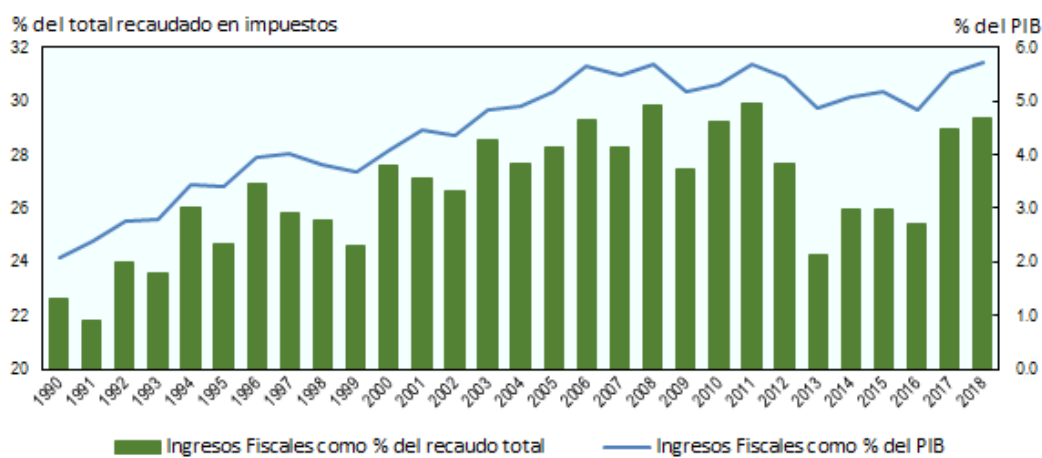
insumos gravados y el IVA impuesto sobre sus productos gravados. En términos generales, las jurisdicciones con un IVA permiten la deducción del tributo sobre las compras por parte de todos los miembros de la cadena salvo por el consumidor final. Esta característica de diseño le aporta al IVA su carácter esencial en el comercio nacional, como un impuesto económicamente neutro. El pleno derecho de deducir el impuesto soportado a lo largo de la cadena de producción, con excepción del consumidor final, garantiza la neutralidad del impuesto, independientemente de la naturaleza del bien, la estructura de la cadena y los medios empleados para su entrega (por ejemplo, tiendas minoristas, entregas físicas, descargas en línea). Como resultado del sistema de pagos por etapas, el IVA *“fluye a través de las empresas”*, gravando a los suministros destinados a los consumidores finales.

El diseño del IVA en Colombia no se alinea completamente con estas características. Primero, el impuesto genera una carga sobre la inversión. En el país, las empresas deben pagar un IVA sobre sus inversiones como en otros lugares que imponen un IVA, pero a diferencia de otros países, estos no pueden deducir el IVA pagado sobre las inversiones contra el IVA que grava sus productos. En lugar de esto, las empresas reciben un descuento en el IRPJ por el IVA subyacente cancelado. Segundo, para un número limitado de partidas, el proceso de recaudo por múltiples etapas ha sido reemplazado por un mecanismo único.

La tarifa general del IVA en Colombia es del 19%, la cual no es particularmente baja. Además de su tarifa del 0%, Colombia también impone una tarifa reducida del 5%. En 2018, el IVA en Colombia recaudó sumas por valor del 5,7% del PIB, lo que constituye un 29,4% de la totalidad de ingresos tributarios. Conforme se demuestra en la Figura 3.1, los ingresos del IVA como porcentaje del PIB y de la mezcla tributaria aumentaron de forma constante hasta el 2006. A partir de ese momento, los ingresos recaudados por el impuesto se han mantenido relativamente constantes, con una leve reducción en el porcentaje de los ingresos tributarios totales entre 2013 y 2016.

En todos los países del mundo que imponen el IVA, el derecho a deducir el impuesto soportado puede restringirse de varias formas. Algunas son deliberadas y otras son el resultado de una administración imperfecta. Los países difieren en la medida que eximen bienes y servicios (según la terminología de la Comunidad Andina, *“Excluidos”*) del IVA y, por ende, niegan el derecho de deducir el impuesto soportado a las empresas. Los países también pueden aplicar a ciertos bienes y servicios una tarifa equivalente a cero (según la terminología de la Comunidad Andina, *“Exentos”*), pero, en este caso, las empresas mantienen el derecho a recibir un reembolso por el IVA que han pagado sobre sus insumos. A lo largo del texto, emplearemos la terminología del IVA comúnmente utilizada en Colombia.

Figura 3.1: Ingresos del IVA como porcentaje de todos los ingresos tributarios y el PIB (2018).



Fuente: Base de Datos de Estadísticas Tributarias de la OCDE.

Las exclusiones del IVA generan efectos en cascada, a menos que se apliquen en la última etapa de las *cadena*s de suministro y puedan fomentar el otorgamiento de exclusiones adicionales para evitar este problema. El IVA soportado no recuperable se convierte en un costo para las empresas que venden productos excluidos. Este IVA soportado probablemente estará integrado al precio de los bienes excluidos. De hecho, las empresas pueden transferir esta carga tributaria adicional a los consumidores incrementando los precios de venta, pagando a sus trabajadores un salario inferior o asumiendo (parte de) los costos del IVA no recuperable ellos mismos mediante una reducción a su margen de beneficio. Establecer quién asume los costos realmente requiere de un análisis empírico. Como resultado de esto, las exclusiones del IVA distorsionan las selecciones de insumos por parte de las empresas, quienes se enfrentan a un incentivo por comprar insumos con pocos o sin impuestos (incluidos los insumos comprados al sector informal). Las exclusiones también generan un incentivo para que las empresas asuman actividades que hubiesen tercerizado si estas no existieran. Las exclusiones también pueden desincentivar la inversión, dado que los vendedores de productos excluidos no recuperarían el IVA cancelado sobre la inversión en activos fijos. Las exclusiones normalmente tienen presiones que generan exclusiones adicionales sobre los insumos empleados por los proveedores de productos con esta naturaleza, pero una estrategia de este tipo únicamente agravaría las distorsiones introducidas por la exclusión de ciertas transacciones.

La práctica de bienes y servicios excluidos del IVA es ampliamente utilizada en Colombia, donde incluso aplica para las inversiones empresariales, independientemente si el bien producido está excluido o no. Gravar con IVA las inversiones incrementa los costos de capital y desincentiva la inversión. En términos generales, no existen datos suficientes y se han llevado a cabo pocos análisis encaminados a evaluar el impacto de las exclusiones del IVA sobre los niveles de precios – como resultado del impuesto en cascada – y el impacto distributivo del IVA en Colombia.

El IVA sigue el principio de destino, según el cual los derechos de imposición del impuesto sobre insumos transfronterizos deben adjudicarse a la jurisdicción donde ocurre el uso o consumo final del bien. Esto significa que las importaciones se gravan con IVA cuando los bienes y servicios ingresan al país, y las exportaciones tienen un impuesto cero. Debido a que la tarifa cero sobre las exportaciones es un elemento estructural del IVA, esta no se considera como un gasto tributario. De hecho, una

amplia gama de exclusiones hace que sea más atractivo importar bienes del exterior, en lugar de producirlos y comprarlos a los productores locales. Dado que el precio de los bienes excluidos producidos nacionalmente puede incluir un IVA no recuperable, este podría no ser el caso si las mercancías son importadas de un país en el que el productor tiene derecho a un descuento completo sobre el IVA soportado ya pagado. Como resultado de esto, la amplia gama de exclusiones en Colombia genera una desventaja competitiva para la producción local.

Umbral de registro como “Responsable” del IVA

En muchos países, las pequeñas empresas situadas por debajo del umbral de registro del IVA quedan fuera del sistema de este impuesto. Generalmente, establecer un umbral de registro a un nivel adecuado es una tarea compleja. La principal razón para excluir a las pequeñas empresas del régimen del IVA es que los costos de cumplimiento pueden ser desproporcionados, al compararlos con su volumen de negocios, además que los costos para la administración tributaria, respecto a la aplicación del pago del IVA por empresas pequeñas, pueden ser desproporcionados en relación a los ingresos potenciales. De otra parte, un umbral de registro del IVA introduce distorsiones a la competencia entre las pequeñas empresas ubicadas debajo y encima de este. En términos generales, el umbral de registro del IVA debe minimizar las distorsiones a la competencia y establecerse de forma tal que los ingresos recaudados sean superiores a los costos administrativos de garantizar que las pequeñas empresas recauden y transfieran el IVA adecuadamente. Así las cosas, un umbral más alto se considera más adecuado en países donde la administración tributaria suele ser más débil.

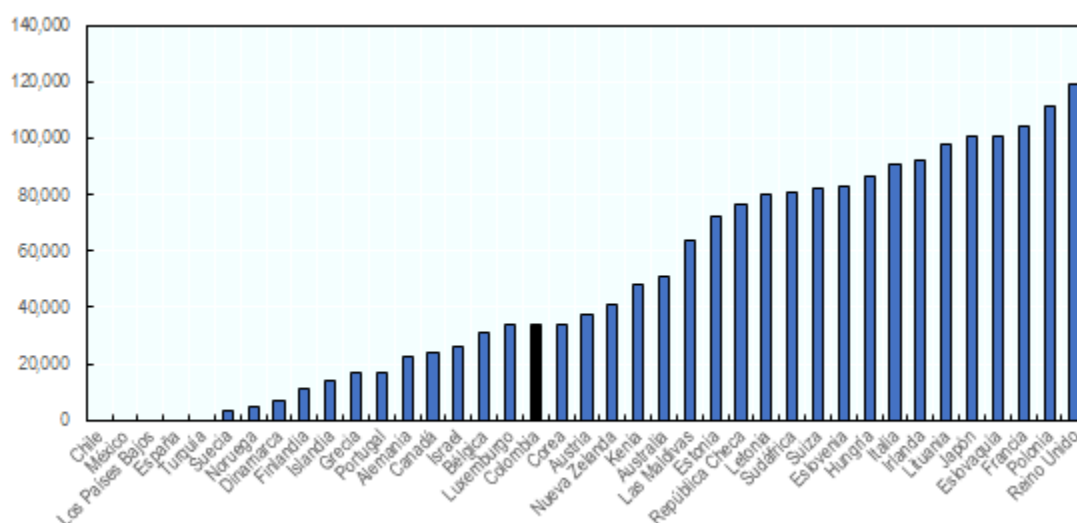
Colombia diferencia a los negocios entre “responsables” y “no responsables”, según lo cual los “no responsables” permanecen fuera del régimen del impuesto y no están obligados a practicar IVA sobre sus ventas.⁸ La regla general para que un negocio se considere como “no responsable” es que sus ingresos brutos en el año fiscal vigente o inmediatamente anterior estén por debajo de los 3 500 UVT (aproximadamente 34 000 dólares o 125 millones de pesos en 2020), cifra que es inferior a muchos otros países de la OCDE, aunque cabe resaltar que los niveles de precios en la mayoría de los estados que conforman la organización son superiores que aquellos en Colombia (véase la Figura 3.2).⁹ Adicionalmente, no pueden tener más de una oficina o establecimiento de comercio; sus actividades no pueden relacionarse con franquicias, concesiones, regalías o demás esquemas de explotación de intangibles; y no pueden tener depósitos bancarios o inversiones mayores o iguales a 3 500 UVT en el año fiscal vigente o inmediatamente anterior.

La cuestión de si existe la capacidad para reducir el umbral de registro del IVA en Colombia requiere de una evaluación exhaustiva. En vista de los más amplios desafíos de administración tributaria a los que se enfrenta el país, reducir el umbral de registro del impuesto probablemente no debería ser una prioridad normativa a corto plazo. Una opción potencial es reducir este límite para las empresas relacionadas con profesiones liberales, las cuales se enfrentan a costos inferiores en cuanto a insumos materiales. Estimaciones por parte de la DIAN indican que la reducción del umbral de registro del IVA a 1 400 UVT (aproximadamente 13 000 dólares o 50 millones de pesos en 2020) para las profesiones liberales, potencialmente incrementaría los ingresos por concepto de IVA de manera sustancial.

Figura 3.2: Umbrales obligatorios de registro del IVA expresados en dólares.

⁸ Las empresas pueden incluir personas y entidades. Sin embargo, el régimen de “no responsables” aplica únicamente para los individuos (Artículo 437 del Estatuto Tributario de Colombia). Por consiguiente, las corporaciones y demás entidades están fuera del alcance del régimen de “no responsables”.

⁹ Este umbral está establecido en 4 000 UVT para los contribuyentes que ofrecen servicios al Estado.



Fuente: Base de datos tributaria de la OCDE.

Impacto distributivo de los gastos del IVA

A excepción de Chile, todos los países de la OCDE tienen una o más tarifas reducidas de IVA para apoyar varios objetivos normativos. La razón principal para introducir una estructura de tarifa diferenciada es la promoción de la equidad. Los países generalmente han optado por disminuir la carga tributaria sobre los bienes y servicios que componen un porcentaje mayor de gastos de los hogares más pobres (por ejemplo, alimentos básicos, agua). De igual forma, los países han decidido no gravar los medicamentos, servicios sanitarios y las viviendas con tarifas altas. Las tarifas reducidas del IVA también se han empleado con el fin de estimular el consumo de bienes “*meritorios*”, como los productos culturales y la educación, así como para lograr objetivos no distributivos, como la promoción de actividades de gran intensidad de mano de obra local (por ejemplo, el turismo), y la corrección de externalidades (por ejemplo, electrodomésticos ahorradores de energía).

En términos generales, las exclusiones, exenciones y tarifas reducidas del IVA no son una herramienta bien enfocada para apoyar a los hogares de bajos ingresos. Las tarifas reducidas empleadas para una finalidad distinta a la de apoyar a personas de escasos recursos (esto es, abordar metas distributivas) normalmente no tienen el efecto progresivo deseado. Por ejemplo, las tarifas reducidas para los alimentos básicos en general ofrecen más apoyo para los pobres que para los ricos, en proporción a los ingresos o gastos de los hogares. Sin embargo, a pesar de este efecto progresivo, estas tarifas reducidas son una herramienta muy deficiente para encaminar el apoyo a los hogares de bajos recursos. En el mejor de los casos, los hogares más ricos reciben un beneficio aproximadamente igual – en valor absoluto – de la tarifa reducida, al compararse con los hogares más pobres. En el peor de los casos, los hogares ricos se benefician mucho más que los pobres. Este resultado no es sorprendente, ya que puede esperarse que los hogares con mejores condiciones consuman una mayor cantidad de productos, que a menudo son más costosos, que los hogares más pobres. Por este motivo, aunque las familias de bajos recursos pueden beneficiarse de una tarifa reducida del IVA sobre los “*artículos de primera necesidad*”, las más ricas lo harán aún más.

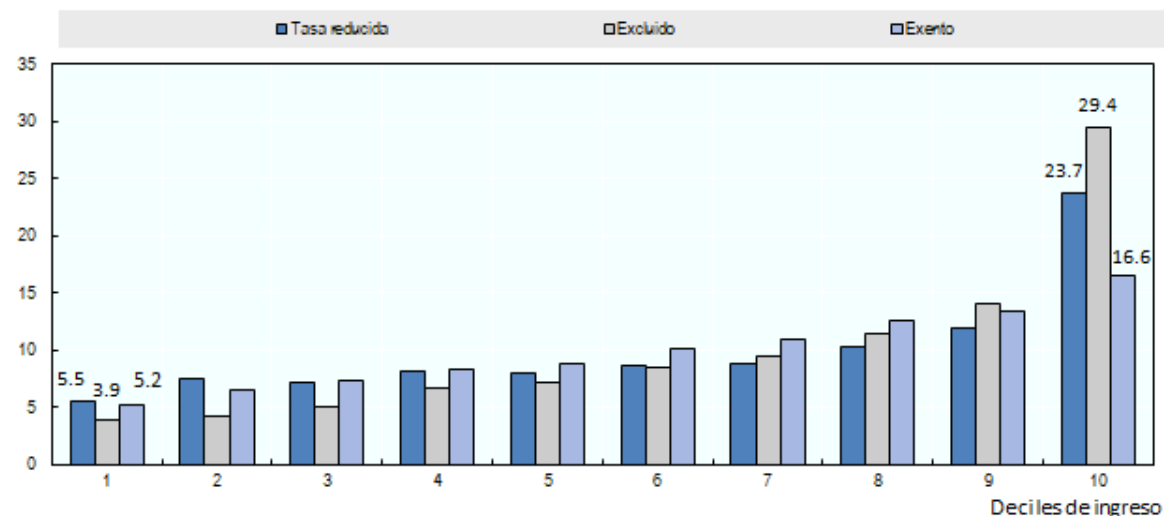
Los programas de transferencia de efectivo que cubren a toda la población, si funcionan de forma adecuada, son una herramienta más efectiva para compensar a los hogares pobres por el IVA pagado. Si estas familias pueden compensarse directamente mediante un programa de transferencias de

efectivo, gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general del IVA será algo más eficiente y justo, compensando a los pobres directamente a través de transferencias (y/o mediante reducciones en el impuesto sobre la renta para personas naturales, etc.), especialmente si la tarifa general del impuesto no es particularmente alta. Sin embargo, hay que resaltar inmediatamente que compensar a todos (y sólo a los) perdedores de una reforma mediante un programa de transferencias podría ser muy difícil de conseguir en la práctica. El Sistema de Identificación de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN IV) es una herramienta prometedora para la implementación de un mecanismo de compensación que funcione correctamente.

Respecto a las disposiciones preferenciales del IVA para metas sociales, culturales y demás objetivos no distributivos, los hogares más ricos se benefician considerablemente más de las exclusiones y tarifas reducidas. Estas disposiciones tributarias a menudo ofrecen beneficios tan grandes para los hogares más ricos, que la tarifa reducida del IVA realmente genera un efecto regresivo –favoreciendo más a los ricos, tanto en términos agregados como en proporción al gasto. Por ejemplo, las tarifas reducidas para el alojamiento en hoteles y el consumo de alimentos en restaurantes benefician a los ricos mucho más que a los pobres, tanto en términos agregados como proporcionales, en todos los países de la OCDE donde se aplican estas disposiciones. Se encuentran resultados similares, pero de menor magnitud, para las tarifas reducidas sobre libros, cine, teatro y conciertos.

Finalmente, la diferenciación de la tarifa del IVA puede no ser el mejor instrumento normativo para corregir las externalidades negativas. Esta práctica puede mejorar la eficiencia si implica que los costos marginales privados de una actividad se acercan a los costos marginales para la sociedad. Sin embargo, el IVA es un instrumento general para abordar las externalidades ambientales, ya que puede ser difícil enfocarlo a la verdadera fuente de contaminación. Por ejemplo, las tarifas reducidas sobre los electrodomésticos ahorradores de energía pueden impulsar su demanda. La tarifa reducida del IVA puede generar incentivos para adquirir artículos con un menor consumo de energía (por ejemplo, los consumidores pueden reemplazar su refrigerador antiguo por uno nuevo). Sin embargo, esto también puede derivar en un incremento en la compra de productos de alto consumo energético (por ejemplo, los consumidores pueden reemplazar su refrigerador antiguo por un refrigerador nuevo y un congelador).

Figura 3.3. Participación de cada decil en los gastos por bienes y servicios sujetos a una desgravación del IVA.



Fuente: ENPH 2017, DGPM-MHCP. Estimaciones basadas en datos de la encuesta de presupuestos de los hogares.

Los hogares de mayores ingresos se benefician de las tarifas reducidas, las exclusiones y las exenciones del IVA (como porcentaje del gasto) de una forma desproporcionada. Debido a que los hogares de mayores ingresos representan una participación mayor del gasto total en bienes y servicios sujetos a las desgravaciones del IVA (en valores absolutos). Lo anterior aplica en mayor medida si una gran parte del gasto de los hogares de menores ingresos proviene del mercado informal. De acuerdo con las estimaciones de la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (véase la Figura 3.3), por cada 100 pesos “ahorrados” por los hogares a causa de las exenciones, el decil superior se beneficia de 16,6 pesos, mientras que el inferior se beneficia de 5,2. Similarmente, por cada 100 pesos ahorrados por las exclusiones, el decil superior ahorra 29,4, comparados con los 3,9 conservados por el inferior. Cabe anotar que estas estimaciones se basan en datos de gastos de la encuesta al consumo de los hogares (ENPH, 2017), los cuales suponen que los consumidores se benefician por completo de las desgravaciones de IVA (lo que significa que existe una transferencia total a los precios) aunque la literatura en este aspecto es mixta (véase por ejemplo Kosonen, 2015; Benzarti y Carloni, 2019; Benedek, de Mooij, Keen y Wingender, 2019). En el caso de los bienes excluidos, el análisis sobre si los hogares se benefician totalmente de las exclusiones es aún más complicado, porque las empresas probablemente transfieran (parcial o totalmente) el IVA soportado no reembolsable a los precios de los bienes y servicios que venden.

El IVA y la economía informal

El fraude al IVA adopta varias formas. Las más comunes involucran negocios que deben declarar IVA pero no lo hacen, permaneciendo totalmente en la informalidad, dividiendo ficticiamente sus actividades en negocios más pequeños o declarando menores ventas para seguir por debajo del umbral obligatorio de reporte del IVA. El incumplimiento también puede ocurrir con negocios que declaran el IVA: por ejemplo, algunos pueden reportar suministros imponible inferiores (por ejemplo, mediante dispositivos de supresión electrónica de ventas o “zappers”) o exagerando las compras por las cuales pueden deducir el IVA soportado (mediante facturas falsas); otras empresas pueden incluso desaparecer sin remitir el IVA al estado.

En teoría, el IVA puede fomentar en las empresas un cambio de la economía informal a la formalidad, pero esto no sucede en todos los casos en la práctica. El impuesto incrementa la carga tributaria sobre el sector informal, debido a que las empresas allí ubicadas deben pagar por lo menos algo de IVA sobre sus insumos, sin derecho a deducirlo. Esto es especialmente válido cuando los bienes son importados, debido a que el tributo se recauda en la frontera cuando los bienes ingresan al país. El IVA recaudado sobre las importaciones de forma efectiva se convierte en un arancel para las empresas informales, mientras que las empresas que lo declaran pueden reclamar el IVA pagado sobre las importaciones (Keen, 2008^[1]). La posibilidad de recuperar el impuesto soportado puede generar un fuerte incentivo para que las empresas informales entren en la formalidad, creando “efectos en cadena” positivos (de Paula y Scheinkman, 2010^[2]). Sin embargo, las empresas informales pueden comprar sus insumos a proveedores informales, lo que significa que poco IVA puede cancelarse sobre los insumos importados que requiera de recuperación; limitando así los incentivos para entrar en el mercado formal. Las empresas informales compiten con las formales sujetas al IVA (Emran y Stiglitz, 2005^[3]). Para enfrentar a la competencia por parte de las empresas informales no sujetas al impuesto, que por ende no lo cobran, las segundas pueden terminar asumiendo, por lo menos, parte de la carga tributaria por su propia cuenta, cobrando precios inferiores antes de impuestos.

El impacto de la Corte Constitucional sobre la política relacionada con el IVA en Colombia

Sentencias anteriores de la Corte Constitucional sugieren la existencia de obstáculos para reformar el IVA. La equidad¹⁰, eficiencia y progresividad se establecieron como fundamentos del sistema tributario colombiano, conforme al Artículo 363 de la Constitución Política. La Corte Constitucional ha indicado de forma consistente que los tratamientos preferenciales, como las exenciones y exclusiones son contrarios al principio de equidad, a menos que se justifiquen mediante un interés social o económico relevante (Sentencia C-1060A/01). Las decisiones de gravar ciertos bienes y servicios con impacto social también pueden ser contrarias al principio de progresividad, por ende, deben acompañarse de una medida que reduzca la desigualdad. (como un mecanismo de compensación), entre los hogares de altos y bajos ingresos (Sentencia C-766/03).

La Corte declaró la inconstitucionalidad de una ley que impuso un IVA del 2% sobre todos los bienes pertenecientes a la categoría de primarios – indicando que gravar todos los bienes de esta naturaleza iría en contra de los estándares mínimos de vida (Sentencia C-776/03). De acuerdo con este fallo, la imposición de los bienes primarios consumidos para satisfacer las necesidades básicas (la canasta básica), definida como los bienes requeridos para satisfacer el “*derecho al mínimo vital*”, debería acompañarse de medidas que garanticen la progresividad, como la imposición de tarifas diferenciales o la introducción de mecanismos de reembolso. En otras palabras, la Corte Constitucional considera viable gravar todos los bienes y servicios, siempre y cuando existan medidas sociales compensatorias para permitir la disminución de los efectos regresivos. Recientemente, la corporación declaró a las toallas sanitarias exentas del IVA (Sentencia C-117/18), argumentando que este producto es indispensable para las mujeres y, en consecuencia, no debería gravarse.

Cabe resaltar que la forma en que los consumidores se beneficiarán de las exenciones, exclusiones o tarifas reducidas del IVA no siempre es clara. Tomando en cuenta la disposición de pagar por parte de los clientes, los productores pueden optar por incrementar sus precios antes de impuestos como respuesta a una carga reducida de IVA. En este caso, el tratamiento preferencial por el IVA puede incrementar las ganancias de los proveedores, en lugar de reducir el precio para el consumidor, si el tratamiento preferencial del IVA no se transfiere a los precios pagados por el consumidor. La decisión de eximir o excluir a los bienes también podría ser contraproducente, si los precios se incrementan más que la tarifa general del IVA.

Respecto a la capacidad global del Congreso de la República para derogar o enmendar los beneficios tributarios, la Corte Constitucional ha concluido que la entidad tiene extensas facultades tributarias, incluyendo la posibilidad de crear, derogar, enmendar o sustituir beneficios tributarios existentes.¹¹ Sin embargo, no existe un mecanismo para que el gobierno obtenga una opinión anticipada por parte de la Corte sobre la constitucionalidad de una propuesta para eliminar un incentivo tributario. Como resultado de esto, el gobierno debe ejercer su propio juicio sobre la jurisprudencia actual al presentar un proyecto de ley o emitir un Decreto Legislativo relacionado con beneficios tributarios.

A pesar que el gobierno debe atenerse a los prenotados principios de equidad, eficiencia y progresividad, el Congreso de la República tiene la libertad de derogar, enmendar, modificar o

¹⁰ La equidad horizontal implica que los individuos, las empresas o las entidades con una capacidad económica similar deben ser gravadas de forma similar. La equidad vertical requiere que los sujetos con una capacidad económica mayor deban soportar una carga tributaria mayor (Corte Constitucional, C-600/15).

¹¹ Sentencias C-222 de 1995, C-341 de 1998, C-250 de 2003, C-1003 de 2004, C-664 de 2009

sustituir los beneficios tributarios genéricos, como respuesta a las necesidades de política tributaria.¹² Adicionalmente, los contribuyentes que disfrutaban de dichos beneficios tributarios genéricos (por ejemplo, exclusiones y exenciones de IVA) no tienen derecho a retener los beneficios en caso que estos sean derogados.

Impacto de la Comunidad Andina sobre la política relacionada con el IVA en Colombia

Con la Decisión 559, la Comunidad Andina estableció un número de parámetros relacionados con el régimen de IVA en los países miembros. Esta decisión estableció una serie de límites sobre los tratamientos preferenciales, en los que: **(i)** únicamente los bienes exportados son exentos del IVA; **(ii)** se prohíben los bienes excluidos, salvo por servicios financieros, de transporte, sanitarios y educativos; **(iii)** para bienes seleccionados, una tarifa mínima de IVA puede aplicar, la cual no debe ser inferior al 30% de la tarifa máxima (general). A pesar que lo allí dispuesto es legalmente vinculante, hasta la fecha, algunos miembros de la Comunidad no han cumplido con este pronunciamiento en su totalidad.

En términos generales, la Decisión 599 sigue la misma estructura del régimen colombiano del IVA, gravando la venta de bienes, la prestación de servicios y las importaciones. Sin embargo, algunas reglas difieren, especialmente en materia de tratamientos especiales, particularmente:

- El Artículo 19 indica que la tarifa general máxima del IVA aplicable no puede exceder el 19%. Este artículo también indica que los países miembros no pueden adoptar más de una tarifa preferencial, la cual no puede ser inferior al 30% de la tarifa general del impuesto (esto es, 5,7%).
- El Artículo 20 de la Decisión 599 únicamente permite exenciones de IVA (tarifa de cero) para la exportación de bienes y servicios;
- El Artículo 23 indica que los países miembros deben abstenerse de incorporar nuevas exclusiones sobre bienes, así como de expandir las exclusiones existentes en la legislación nacional. Las exclusiones únicamente se permitirán sobre los bienes importados mediante misiones consulares y diplomáticas, y todas las organizaciones internacionales con las acreditaciones necesarias, los bienes donados destinados para el sector público y las organizaciones sin ánimo de lucro en ciertos sectores, además del equipaje acompañado y no acompañado;
- El Artículo 23 también indica que incorporar nuevas exclusiones sobre los servicios o expandir las existentes en su legislación nacional no está permitido. Sin embargo, hay exclusiones para los servicios de intermediación financiera, transporte nacional de pasajeros, salud y educación, mientras que exclusiones y exenciones temporales pueden permitirse en el caso de crisis financiera severa o para responder a emergencias nacionales;
- La Decisión 599 también instruyó a los países miembros de la Comunidad Andina a eliminar el régimen tributario de tarifa cero (exenciones) para 2019, incluidas las exportaciones;

¹² Sentencia C 304 de 2019.

- Adicionalmente, la norma ordenó a los países miembros eliminar las exclusiones no incluidas en el artículo 23 antes del 2019.

No obstante, existe una cantidad notable de partidas consideradas fuera del alcance de la Decisión 599 relacionadas con las Mesas de Trabajo de la CBT. Estas partidas incluyen los regímenes y las zonas libres de impuestos, o cualquier beneficio o régimen geográfico o regional incluido dentro de la legislación interna de cada país, las cuales se rigen por las leyes nacionales y demás regulaciones especiales.

3.2 Gastos del IVA en Colombia

Una amplia gama de GT del IVA

Colombia tiene una amplia gama de GT del IVA, los cuales pueden diferenciarse en tres amplios segmentos: exclusiones, exenciones y tarifas reducidas. Adicionalmente, el IVA no aplica en ciertas regiones geográficas (Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, entre otras). Aunado a lo anterior, el impuesto no aplica en ciertos sectores como la ingeniería de construcción, para el cual el IVA se calcula de forma distinta bajo algunas circunstancias, donde, en lugar de gravarse sobre el valor agregado, se impone sobre las ganancias.¹³ Esto también aplica para las cafeterías, los servicios de limpieza y vigilancia. La fundamentación de la política tributaria para este enfoque es deficiente. Adicionalmente, las transacciones con Zonas Francas (ZF) también están exentas del tributo, pero este tema se cubrirá en el capítulo relacionado con el régimen de ZF.

Algunos de los GT del IVA más importantes se enumeran a continuación (lista no exhaustiva):

- Exclusiones:
 - Administración pública, sector salud, sector educación, sector financiero, servicios domésticos, servicios culturales, deportivos y recreativos, sector agrícola, transporte de pasajeros, electricidad, gas y agua, frutas, vegetales;
- Exenciones:
 - Libros, diarios y revistas, carne, pescado, arroz, leche, huevos, queso, medicamentos, bicicletas¹⁴, motocicletas;
- Tarifas reducidas:
 - Vehículos eléctricos, gasolina y diésel¹⁵, distintos tipos de productos alcohólicos, pastas y cereales.

Ingresos tributarios no recaudados

Los ingresos tributarios no recaudados en Colombia por los GT del IVA son altos. Las cifras originalmente suministradas por la administración tributaria indican que los GT del IVA ascendieron al 7,1% del PIB en 2019, un incremento considerable frente al 5,3% del PIB en 2011 (véase la Figura

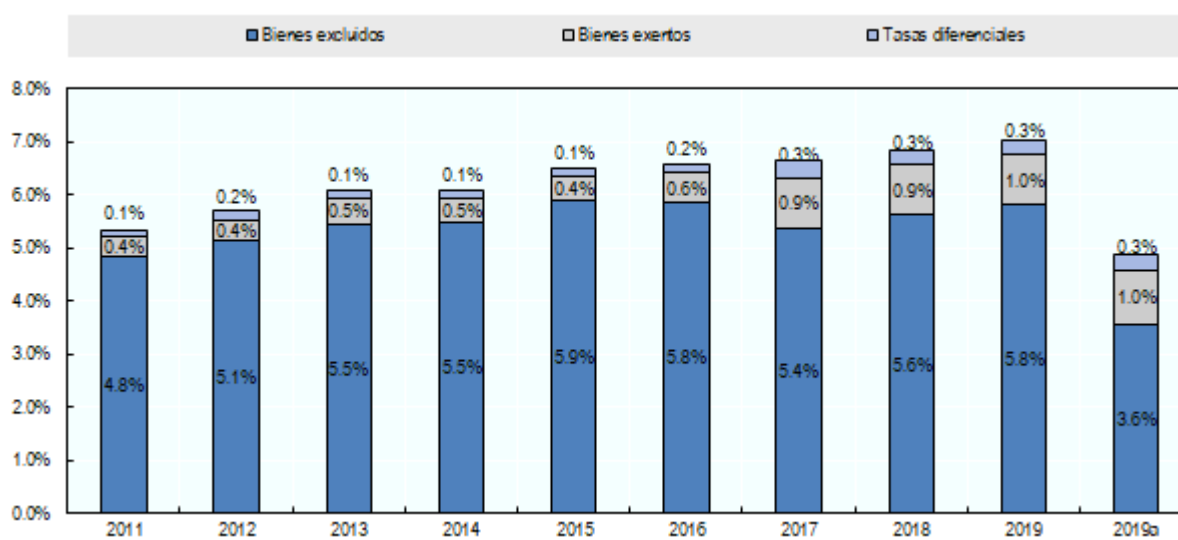
¹³ Los servicios de construcción están sujetos al IVA. Sin embargo, el impuesto se grava exclusivamente sobre las tarifas de servicios obtenidas por la constructora. Cuando no se acuerdan tarifas, el impuesto aplicará sobre las ganancias de la constructora. El único IVA soportado que puede acreditarse es el IVA soportado directamente asociado con la prestación del servicio. El IVA pagado sobre los costos y los gastos necesarios para la construcción de la edificación no es acreditable.

¹⁴ La exención para las bicicletas y las motocicletas aplica únicamente para aquellas vendidas en Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada (Artículo 477 ET).

¹⁵ La tarifa reducida del IVA del 5% aplica únicamente sobre los ingresos generados por el productor (Artículo 468-1 ET).

3.4). Sin embargo, mejoras en la metodología empleada para estimar los ingresos no percibidos (consultar el capítulo de reporte de los GT para más detalles) han revelado que las exclusiones del IVA se han sobrevalorado considerablemente. Las nuevas estimaciones demuestran que, en el 2019, los ingresos no recaudados por los bienes y servicios excluidos del IVA se estiman a un nivel cercano al 3,5% del PIB, por debajo del 5,8% anteriormente calculado. Los gastos del IVA sobre los bienes exentos y las tarifas diferenciales permanecieron sin sufrir cambios al 1% y 0,3%, respectivamente.

Figura 3.4. Gastos del IVA como un % del PIB



Notas: Los datos indicados en la barra 2019a de la figura ilustran los ajustes sobre los servicios que se consideran excluidos. Particularmente, los servicios no mercantiles (como la prestación de servicios de administración pública, educación y salud gratuita), los alquileres imputados de hogares residenciales y el consumo ilegal de ciertos productos hortícolas ya no se tienen en consideración al calcular los ingresos potenciales.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 y estimaciones revisadas de la DIAN para 2019.

Los GT del IVA en su conjunto han incrementado constantemente desde el 2011 (véase la Figura 3.4). Sin embargo, es difícil determinar el papel específico de las exclusiones dentro de este crecimiento de los GT dados los cambios en la metodología de estimación traídos a consideración por la CBT – muchos productos y servicios, principalmente productos, no debieron considerarse como excluidos por la DIAN en sus estimaciones anteriores (previas a la CBT). Adicionalmente, los ingresos no recaudados de las exenciones y tarifas reducidas también han crecido con el tiempo. La reforma tributaria 2011/2012 reasignó bienes y servicios entre las categorías de excluidos, exentos y con tarifa reducida, lo que generó un impacto sobre el monto de los ingresos tributarios no percibidos. Otro motivo del incremento en los GT del IVA es que algunos bienes y servicios fueron retirados del ámbito del IVA, y, en su lugar, gravados con el Impuesto Nacional al Consumo. De igual forma, el crecimiento económico también pudo causar que los hogares diversificaran su canasta de consumo y adquirieran más productos que reciben tratamientos tributarios más favorables. En términos generales, las distorsiones y desigualdades en el IVA colombiano se han hecho más marcadas con el tiempo.

Las mayores exclusiones del impuesto se vinculan a los bienes y servicios de los siguientes sectores: agricultura, pesca y minería, servicios financieros e inmobiliarios (véase la Tabla 3.1). Los mayores GT del IVA en relación a los bienes y servicios exentos se presentan en la Tabla 3.2. Los ingresos no percibidos de las tarifas reducidas (véase la Tabla 3.3) aplicados sobre la gasolina y el diésel vendidos

a intermediarios y las bebidas alcohólicas sumaron 872 y 372 miles de millones de pesos, respectivamente (aproximadamente 200 y 100 millones de dólares).

Tabla 3.1. Ingresos no percibidos del IVA por bienes y servicios excluidos, 2019 ajustado, miles de millones de pesos.

Productos agrícolas y hortícolas	6 006
Servicios financieros	3 861
Servicios inmobiliarios	3 711
Servicios para apoyar la agricultura, pesca y minería	3 039
Servicios educativos	2 984
Transporte de pasajeros, transporte de carga y alquiler de vehículos	2 548
Construcción	2 081
Otros bienes y servicios excluidos	12 898
Total	37 127

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 y estimaciones revisadas de la DIAN

Tabla 3.2. Ingresos no percibidos del IVA por bienes y servicios exentos, 2019, miles de millones de pesos.

Leche, carne y huevos	5 942
Libros y revistas	287
Biodiesel	1 834
Otros bienes	21
Conexión de internet para hogares de bajos ingresos	239
Total	8 323

Nota: Se excluyen los ingresos no percibidos del IVA en Zonas Francas

Fuente: MFMP 2020.

Tabla 3.3 Ingresos no percibidos del IVA por tarifas reducidas, 2019, miles de millones de pesos.

Bienes	3 044
Gasolina y diésel	872
Alimento para animales	509
Brandy y ron	230
Whisky, brandy, vodka y sus concentrados	92
Vino y sidra	50
Otros bienes	1 291
Servicios	430
Salud prepagada	417
Otros servicios	13
Total	3 474

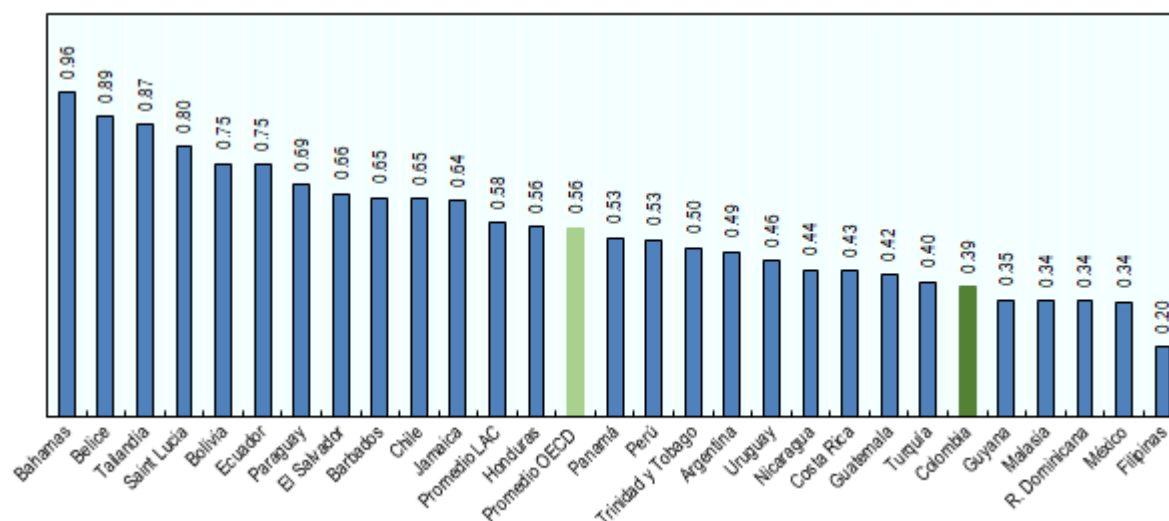
Fuente: MFMP 2020.

Bajo rendimiento del IVA en Colombia

El rendimiento del IVA en Colombia es bajo, reflejado en el bajo valor del ratio de IVA sobre ingresos (VRR, por su sigla en inglés) en la Figura 3.5. El bajo rendimiento se debe en parte a los grandes GT, así como a los problemas de aplicación. El VRR presenta los ingresos de IVA reales recaudados por la DIAN como un porcentaje de los ingresos que pudiesen recaudarse si todo el consumo final fuese

gravado con la tarifa general del impuesto bajo un cumplimiento perfecto de las obligaciones. Colombia recauda menos del 40% de los ingresos potenciales. De hecho, la VRR en Colombia está sobreestimado debido al IVA pagado sobre la inversión, el cual obtiene una cantidad considerable de ingresos tributarios. Sin el IVA sobre la inversión, la VRR sería aún menor.

Figura 3.5: Relación de ingresos del IVA (2018).



Fuente: Base de Datos de Estadísticas Tributarias de la OCDE.

3.3 Categorización de los gastos del IVA en Colombia

Colombia tiene una amplia gama de bienes y servicios excluidos, exentos o gravados con una tarifa de IVA reducida. Esta sección se enfoca en los GT más importantes. Estos GT se asignan a cuatro categorías de reforma¹⁶:

- **Categoría I:** no se recomienda ninguna reforma, por lo menos a corto plazo.
- **Categoría II:** una reforma es conveniente.
- **Categoría III:** una reforma puede ser posible con el tiempo, condicionada por la implementación de reformas acompañantes.
- **Categoría IV:** No hay claridad sobre si debe reformarse o no.

Esta categorización se lleva a cabo de forma separada para las exclusiones, exenciones y las tarifas reducidas del IVA en tres tablas separadas. Cabe destacar que el análisis en esta sección es meramente indicativo, ya que una decisión sobre la posible eliminación de un GT idealmente requeriría un análisis completo de costo-beneficio. Esta categorización tentativa tiene en cuenta las siguientes dimensiones:

¹⁶ Una quinta categoría se discute en otras notas de referencia, al determinar si las deducciones son un GT o no, dependiendo en la selección de punto de referencia. Con respecto al IVA, existe un consenso amplio en que cualquier tarifa reducida, exención (distinta a la exención sobre los bienes y servicios exportados) y exclusión representa un GT.

- Los ingresos tributarios no percibidos;
- Las implicaciones distributivas, particularmente si el GT tiene un impacto distributivo regresivo significativo;
- Los efectos de las externalidades negativas generadas por los incentivos tributarios, incluidos los efectos ambientales y sanitarios como los más notables;
- Las implicaciones en materia de eficiencia;
- El impacto sobre la complejidad del sistema tributario, en la medida en que el GT genera oportunidades de planeación y evasión fiscal, y en la medida en que el GT genera desafíos respecto a su administración, cumplimiento y aplicación.

Definir si existe una oportunidad de ampliar la base del IVA, eliminando un GT específico involucraría la realización de compensaciones entre los distintos costos y beneficios de cada GT, generando datos empíricos para las distintas dimensiones involucradas. De hecho, un análisis de este tipo requiere más datos de los disponibles actualmente. Aún más, un análisis completo de costo-beneficio para cada GT supera el alcance de esta evaluación. El siguiente análisis ofrece una discusión general que explica la categorización tentativa realizada por la CBT, con base en las dimensiones introducidas anteriormente.

Tabla 3.4 Categorías de reforma para las exclusiones del IVA.

	Categoría I: No reformar (por lo menos a corto plazo)	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no
Exclusiones	• Servicios inmobiliarios para individuos. • Servicios de administración pública, servicios obligatorios de seguridad social. • Servicios de soporte para los servicios públicos. • Servicios sociales y servicios sanitarios para personas. • Servicios educativos • Servicios financieros y relacionados. • Servicios domésticos.	• Servicios recreativos. • Actividades culturales. • Actividades deportivas. • Servicios de apoyo para el transporte. • Otros químicos y fibras artificiales. • Petróleo crudo. • Químicos básicos. • Papel y productos de papel, materiales impresos y artículos relacionados. • Ciertos servicios de telecomunicaciones, incluidos los servicios de transmisión y suministro de información. • Los servicios excluidos de acceso y conexión a internet del IVA¹⁷. • Computación en la nube, hosting y diseño web.	• Productos agrícolas y hortícolas. • Transporte de pasajeros. • Gas natural. • Servicios de apoyo para el sector agrícola, incluidos los insecticidas y fertilizantes. • Electricidad, gas y agua, como también los servicios relacionados de distribución. • Carne, pescado, frutas, vegetales, aceites y grasas. • Agua natural. • Maquinaria para uso agrícola.	• Alcantarillado, tratamiento y eliminación de residuos.

¹⁷ Los servicios exentos de acceso y conexión a internet aplican para los estratos 1 y 2 (Artículo 476 del ET). El internet para el estrato 3 está excluido del IVA, y para los estratos 4, 5 y 6, los servicios de conexión a internet se gravan a la tarifa general.

		• Publicidad en radio y TV. • Computadores para uso personal de menos de 50 UVT y tabletas y celulares de menos de 22 UVT. • Carbón, lignito y turba. • Productos de plástico y goma. • Ciertos motores y llantas. • Transporte en general (salvo por el transporte terrestre o férreo de pasajeros). • Servicios de consultoría ofrecidos por centros educativos.	• Exclusiones territoriales.	
--	--	--	--	--

Fuente: Funcionarios de la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Categoría I incluye una amplia gama de exclusiones que son comunes en la OCDE y están permitidas por la Comunidad Andina. Las exclusiones generalmente aplican en la mayoría de los países de la OCDE, pueden seguir excluidos del IVA en Colombia e incluyen: servicios públicos, transporte de personas enfermas/heridas; cuidado hospitalario y médico; sangre, tejidos y órganos humanos; cuidado odontológico; trabajo benéfico; educación; actividades no mercantiles de organizaciones sin ánimo de lucro; seguros y reaseguros; arrendamiento de bienes inmuebles; servicios financieros; suministro de terrenos y edificaciones (OCDE, 2019). Siguiendo la práctica habitual, los servicios gubernamentales, del sector inmobiliario, de la educación, la atención sanitaria y los servicios financieros se incluyen en esta categoría. Los servicios domésticos se incluyen como una exclusión de IVA, lo cual es común y goza de un fundamento del mercado laboral (para estimular la demanda). La exclusión de IVA para los servicios postales (públicos y/o privados) sigue abierta para debate.

Categoría II hace referencia a los artículos por los cuales la justificación de mantener estas concesiones parece particularmente débil. Algunas de las exclusiones incluidas en la Categoría II agrupa al consumo de bienes y servicios que generan externalidades ambientales negativas, como el petróleo crudo, gas, carbón y papel. Las exclusiones sobre servicios recreativos probablemente son altamente regresivas, mientras que los ingresos no recaudados son probablemente altos. Las exclusiones sobre actividades culturales y deportivas, a pesar de ser comunes en los países de la OCDE, también son regresivas, por lo tanto, se incluyeron en esta categoría. Los servicios de consultoría ofrecidos por las universidades y demás instituciones educativas están excluidos de IVA. La justificación de excluir este tipo de servicios es deficiente.

Categoría III incluye las partidas para las cuales eliminar las exclusiones puede generar implicaciones distributivas considerables – estas exclusiones pueden eliminarse después que un mecanismo de compensación del IVA sea plenamente desplegado y funcional. Esto es evidente en el caso del transporte de pasajeros (terrestre y férreo); eliminar tales exclusiones está condicionado a la expansión del mecanismo de compensación, ya que el impacto de esta supresión probablemente será regresivo. El mismo razonamiento puede emplearse respecto a la exclusión para el consumo de agua, gas y electricidad, además de las toallas y compresas sanitarias. Una reforma potencial para ampliar la base tendría que evaluar la interacción con el hecho que los precios están regulados; esto puede requerir un cambio paralelo al precio regulado. Estas exclusiones probablemente son una fuente principal de ingresos no recaudados, sin embargo, eliminarlas generaría un impacto

distributivo considerable de no ser acompañadas por medidas de compensación para los más necesitadas.

El sector agrícola sigue excluido del IVA (esto se discutirá en mayor detalle a continuación). Con el tiempo, este grupo podría trasladarse al tratamiento estándar del impuesto. Después que un mecanismo de compensación del IVA pueda compensar a los más pobres por el impuesto pagado sobre los productos agrícolas, todas las demás partidas empleadas como insumos por el sector podrán incluirse dentro del ámbito del tributo estándar, ya que esta industria podrá obtener un descuento por el IVA soportado.

Colombia debería imponer el IVA sobre los insecticidas y los fertilizantes. Excluir estos bienes del IVA no es una práctica común en los países de la OCDE (OCDE, 2020a). Las externalidades ambientales asociadas al uso de insecticidas y fertilizantes deberían tomarse en cuenta al evaluar si esta medida es justificada. Excluir estos insumos del IVA puede implicar costos mayores en lugar de menores para los campesinos, si los costos no reembolsables del IVA de las industrias que producen estos bienes se transfieren a los precios de los insecticidas y fertilizantes.

La exclusión del IVA en ciertos territorios no constituye una buena política tributaria, particularmente debido a que otras características de diseño del impuesto permiten abordar los desafíos a los que se enfrentan los consumidores y las empresas en estas regiones. Los territorios excluidos son muy pobres, lo que implica que varios negocios en estos lugares estarían por debajo del umbral de registro del IVA y no tendrían la calidad de responsables. Los consumidores que compren bienes o servicios a estos negocios tampoco pagarían el impuesto. Sin embargo, la exclusión regional del IVA genera distorsiones, ya que podría causar que las empresas colombianas enruten fraudulentamente sus transacciones a través de estas regiones, con el fin de evitar el pago del tributo.

Además de las exclusiones del IVA, Colombia cuenta con una amplia gama de bienes y servicios exentos (véase la Tabla 3.5). La mayoría de las exenciones en la Tabla 3.5 se pueden reformar y gravar empleando la tarifa general y, por ende, se incluyen en la [Categoría II](#). Una política tributaria óptima requiere de una amplia base, en la que todos los bienes y servicios tributen en virtud de la tarifa general del IVA. Los impuestos especiales desempeñan un papel complementario para gravar los bienes que generan externalidades negativas relacionadas con la salud y el ambiente (consultar la discusión sobre los impuestos especiales en la siguiente subsección). Idealmente, el IVA debería aplicar para todos los combustibles (incluido el biodiesel y el alcohol carburante) e impuestos especiales deberían establecerse sobre estos combustibles, los cuales generan las mayores externalidades negativas ambientales. Las externalidades negativas ambientales asociadas al uso de las motocicletas justifican eliminar la exención sobre la compra de tales bienes.

Tabla 3.5 Categorías de reforma para exenciones del IVA.

	Categoría I: No reformar (por lo menos a corto plazo)	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no
Exenciones		• Libros científicos y culturales, diarios, revistas y periódicos. • Res, puerco, carne ovina, carne de caprino. • Biodiesel mixto. • Alcohol carburante. • Los servicios exentos del IVA de conexión y acceso a internet. • Armas y municiones (vendidos a individuos particulares y organizaciones no gubernamentales). • Motocicletas. • Exoneraciones del IVA.	• Arroz, leche, crema, huevos, pescado, queso. • Bicicletas. • Toallas y compresas sanitarias.	

Fuente: Funcionarios de la DIAN y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La venta de armas y municiones para individuos particulares y organizaciones no gubernamentales podría incluirse dentro del régimen de IVA; el argumento que la mayoría de estos se venden por parte del gobierno (y que la exención del IVA es permitida por la Comunidad Andina) no constituye un razonamiento sólido para no gravar esta operación a la tarifa general. Por el contrario, debido a la probable falta de elasticidad de los precios con respecto a la demanda, existen fundamentos sólidos para tributar con la tarifa estándar (y muy probablemente con un impuesto especial adicional para cubrir los costos adicionales incurridos por la sociedad debido a la circulación de armas).

El consumo de carne es una fuente substancial de emisiones de CO₂. Esta externalidad debe tomarse en consideración al evaluar la justificación de la imposición preferencial. Sin embargo, aplicar el IVA sobre la carne probablemente generaría un impacto distributivo negativo. Idealmente, esto podría compensarse después que un mecanismo de compensación esté en pleno funcionamiento.

Se recomienda aplicar la tarifa general del IVA a los libros científicos y culturales, diarios, revistas y periódicos. A pesar que la exención es permitida por la Comunidad Andina, el GT es regresivo y eliminarlo generaría una oportunidad de expansión de la base del impuesto, posiblemente aplicando la tarifa general o, como medida transitoria, imponiendo un tipo reducido que oscile entre el 10% y 12%. Esto haría que Colombia se alinee más a los países de la OCDE, a pesar que estas jurisdicciones también varían considerablemente en el enfoque que implementan, de conformidad con el informe de Tendencias de los Impuestos al Consumo de la OCDE (OCDE 2020b). Una valoración económica sobre la exención del IVA y el incremento de la tarifa reducida se recomienda, con el fin de apoyar estas decisiones. Esta valoración debería incluir un análisis de las implicaciones distributivas de estas reformas.

Colombia introdujo tres días sin IVA en 2019, durante los cuales ciertos bienes como la ropa, electrodomésticos, elementos deportivos, juguetes y útiles escolares podían adquirirse sin IVA. Esta medida se extendió temporalmente al 2020, debido al contexto de la crisis generada por el COVID - 19. A pesar que los datos gubernamentales indican que esta práctica no conllevó a sacrificios

tributarios e incrementó el consumo, la CBT no animaría a la DIAN a renovar esta práctica una vez finalizada la crisis económica y sanitaria, debido a que los días sin IVA pueden generar desigualdad, disuadir el cumplimiento de la ley y distorsionar el funcionamiento eficiente del mercado.

En general, las partidas en la [Categoría III](#) pueden gravarse empleando la tarifa general, una vez que el mecanismo de compensación del IVA esté en pleno funcionamiento y abarque toda la población vulnerable.

Finalmente, Colombia también grava una gama de productos y servicios a una tarifa reducida de IVA. Estos artículos se enumeran en la Tabla 3.6.

[Categoría I](#): En general, subsidiar “lo bueno” (esto es, transporte eléctrico, motores de vehículos eléctricos y las motos y bicicletas eléctricas) en lugar de gravar “lo malo” (combustibles fósiles, etc.) no es un enfoque predilecto de política tributaria. Sin embargo, a corto plazo, los subsidios tributarios para el transporte eléctrico podrían mantenerse, por lo menos hasta que los impuestos sobre los combustibles fósiles y demás bienes dañinos para el ambiente se incrementen.

Tabla 3.6 Categorías de reforma para tarifas reducidas del IVA.

	Categoría I: No reformar (por lo menos a corto plazo)	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no
Tarifas reducidas	• Motores de vehículos eléctricos. • Vehículos de motor eléctrico para el transporte de individuos. • Motocicletas y bicicletas eléctricas hasta 50 UVT.	• Servicios de telefonía móvil (actualmente gravados con el impuesto nacional al consumo a una tarifa del 4%). • Gasolina y diésel. • Brandy y ron. • Chocolate de mesa. • Azúcar. • Vinos y sidra. • Whisky, brandy, vodka y sus concentrados, cremas y demás bebidas.	• Harina de trigo blando y morcajo y demás cereales. • Pasta cruda, pasta al huevo y otros tipos. • Todos los tipos de productos cafeteros. • Equipos agrícolas, almacenamiento de productos agrícolas. • Preparaciones empleadas en los alimentos para animales.	

Fuente: Funcionarios de la DIAN y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[Categoría II](#): gravar los combustibles fósiles a una tarifa reducida de IVA sobre los suministros creados por los productores de combustibles es una práctica contraria a los objetivos ambientales. Reducir las tarifas del impuesto de forma selectiva para los productos energéticos contrarresta la intención de incrementar los precios relativos de usuarios finales de energía (por motivos ambientales o de recaudo) (OCDE, 2015). Como se discutió anteriormente, el IVA debe aplicar para todos los combustibles que generan externalidades negativas ambientales. Aplicar la tarifa general del IVA, como se hace actualmente para el combustible adquirido por el consumidor final, es una buena práctica, y este enfoque debe extenderse a todos los combustibles, incluidos los suministros creados por los productores de combustibles, con el fin de garantizar que todos los combustibles se graven, incluidos aquellos utilizados en la producción de artículos excluidos y exentos. El motivo de la

inclusión de estos artículos en la categoría II es su relevancia en materia de externalidades negativas ambientales.

El consumo de tabaco, bebidas alcohólicas y azucaradas genera externalidades sanitarias negativas. Por lo tanto, estos productos deberían suprimirse de la lista de bienes que se benefician de un tratamiento preferencial de IVA. Lo contrario atenta contra los objetivos de salud y genera un alto costo de ingresos tributarios. Por ejemplo, los ingresos tributarios no percibidos por la tarifa reducida del IVA sobre las bebidas alcohólicas sumaron 372 miles de millones de pesos (aproximadamente 100 millones de dólares) en 2019, de acuerdo con el MFMP 2020. Por este motivo, los cigarrillos, el alcohol y los productos con un alto contenido de azúcar deberían gravarse empleando la tarifa general del IVA, además de impuestos especiales, con el fin de internalizar sus efectos nocivos. La evidencia de Brasil sobre los cigarrillos demuestra que incrementar la carga tributaria genera ingresos superiores, a pesar de las preocupaciones habituales en materia de contrabando (Iglesias, 2016).

Sin embargo, la imposición de estos artículos en Colombia es compleja, ya que aplican diferentes impuestos nacionales y territoriales, los cuales no pueden evaluarse de manera aislada. Los impuestos especiales aplican sobre las bebidas alcohólicas, el tabaco y los artículos de lujo. Por ejemplo, la tarifa preferencial del 5% sobre las primeras no puede considerarse de forma individual, dado que el vino y las demás bebidas alcohólicas, también se gravan conforme a otros tributos nacionales y territoriales. En 2016, el Congreso de la República rechazó la propuesta de consagrar un impuesto especial sobre las bebidas azucaradas. Sin embargo, a pesar que una evaluación a profundidad sobre los tributos especiales sanitarios en Colombia sobrepasa el alcance de este reporte, vale la pena examinar este tema como parte del seguimiento a la Comisión.

3.4 Discusión partida por partida sobre los BT y los GT

Canasta básica

Se han disuadido esfuerzos para ampliar la base del IVA, particularmente ampliándola a la canasta básica, debido al precedente jurídico establecido por la Corte Constitucional, además de las considerables preocupaciones políticas y distributivas. La canasta básica consiste en artículos necesarios para satisfacer el “*derecho al mínimo vital*”, aunque estos productos no sean absolutos y puedan modificarse con el tiempo. Los bienes y servicios dentro de la canasta generalmente están excluidos o exentos del IVA, en parte debido a que la Corte Constitucional decidió que gravar el consumo de todos estos productos estaría en contradicción con los estándares mínimos de vida.

De ser implementado exitosamente, un mecanismo de compensación del IVA podría remediar varias de las preocupaciones distributivas y constitucionales sobre la expansión de la base del IVA a la canasta básica y, por ende, presentaría una oportunidad de reforma. Si esto no es viable a corto plazo, un paso intermedio debería garantizar que todos los artículos de la canasta básica estén bajo un IVA mínimo – exentos y no excluidos, con el fin de ampliar el alcance y reducir las distorsiones. Un mejor régimen de IVA podría basarse en la expansión de la base gravable de forma significativa, manteniendo una tarifa reducida baja o del 0% para la canasta de bienes básicos necesarios para satisfacer el derecho al mínimo vital, y reemplazando todos los gravámenes preferenciales por una tarifa especial unificada entre el 10 y 12%, a modo de ejemplo. Después que el mecanismo de compensación del IVA pueda cubrir a todos los hogares de bajos recursos, la ampliación de la base del impuesto podría continuar, incluyendo también los bienes básicos dentro de la tarifa general.

Como se discutió anteriormente, los artículos enumerados en la [Categoría III](#) podrían gravarse a la tarifa general, pero estaría condicionado a la implementación de un mecanismo de compensación

del IVA. Los equipos agrícolas pueden gravarse a la tarifa general cuando el sector esté incluido dentro del régimen ordinario del impuesto.

IVA sobre la inversión en activos fijos

Colombia impone IVA sobre la inversión en activos fijos, lo cual es una práctica usual en otros países de la OCDE. Sin embargo, el país no permite a las empresas acreditar el IVA soportado contra el IVA recaudado en sus ventas. Esta práctica no es habitual, pero sí distorsionante, debido a que convierte al impuesto en un costo sobre la inversión. Un análisis previo de la OCDE concluyó que el IVA incrementa fuertemente el costo del capital para las empresas en Colombia (OCDE, 2015). El gobierno ha reconocido esta debilidad en el diseño del tributo, introduciendo recientemente un descuento del IRPJ equivalente al IVA pagado sobre la inversión.

El descuento tributario del IRPJ por el IVA en inversión no es óptimo, debido a que únicamente se puede recuperar de forma parcial. De hecho, únicamente las empresas lucrativas con responsabilidades del IRPJ suficientemente altas pueden reclamar el descuento del IRPJ por el IVA pagado sobre activos fijos y el descuento del IRPJ de 50% sobre el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) (100% del 2022 en adelante). Esta preocupación se alivia parcialmente debido a que los descuentos tributarios no utilizados pueden transferirse para compensar las obligaciones del IRPJ de ejercicios fiscales posteriores. Sin embargo, si el descuento del IRPJ por el IVA e ICA no puede reclamarse en el año en el que se incurrieron esas obligaciones fiscales, estas seguirán incrementando el costo de capital y desincentivando la inversión.

Las empresas pueden verse obligadas a emplear el descuento en varios años, debido a que existe un impuesto sobre la renta corporativo mínimo que las empresas deben pagar. En efecto, de acuerdo con la DIAN, a pesar de que se pagaron 6 000 miles de millones de pesos por IVA sobre la inversión en 2019, únicamente 1 500 miles de millones de pesos se reembolsaron mediante el descuento del IRPJ. Esto indica que el IVA sobre la inversión sigue siendo una gran carga para las empresas. La mejor estrategia sería que Colombia abordara los fallos en el diseño del IVA de raíz, acreditando el IVA sobre la inversión dentro del régimen del IVA, en lugar de abordar este de forma indirecta mediante el IRPJ. Adicionalmente, la venta de activos fijos también debería estar sujeta al IVA.

No obstante, si el diseño del impuesto no se somete a cambios, es importante que el descuento del IRPJ siga vigente. La reforma del IVA que le ofrezca a las empresas un descuento del IVA por el IVA soportado sobre la inversión en activos fijos, deberá estar acompañado de normas transitorias. Las empresas con descuentos del IRPJ no utilizados correspondientes al IVA sobre la inversión en activos fijos previo a la reforma deberían mantener el derecho de usar dichos descuentos para reducir su carga del IRPJ, mientras que el IVA sobre nuevas inversiones debería acreditarse al IVA repercutido sobre las ventas. Una opción interesante es evaluar la posibilidad de acreditar el IVA sobre la inversión empleando el IVA de los productos de forma gradual, por ejemplo, durante un periodo de 3 años, en lugar del año en el cual se realizó la inversión. Lo ideal sería que el gobierno compense a las empresas por el retraso en el reembolso, cancelando una tasa de interés sobre la devolución diferida del impuesto. Esto podría reducir el impacto sobre los ingresos fiscales en el año durante el cual se implemente la reforma. Con el tiempo, Colombia podría aproximarse a un régimen que ofrezca un reembolso inmediato del IVA sobre la inversión, como en otros países de la OCDE.

¿Mantener una tarifa reducida del IVA o avanzar hacia una tarifa única?

La tarifa general del IVA en Colombia es del 19%, que no es particularmente baja conforme a los estándares internacionales. Además de su tarifa del 0% (incluidas las exportaciones), Colombia también impone una tarifa reducida del 5%. En términos generales, existen sólidos argumentos en

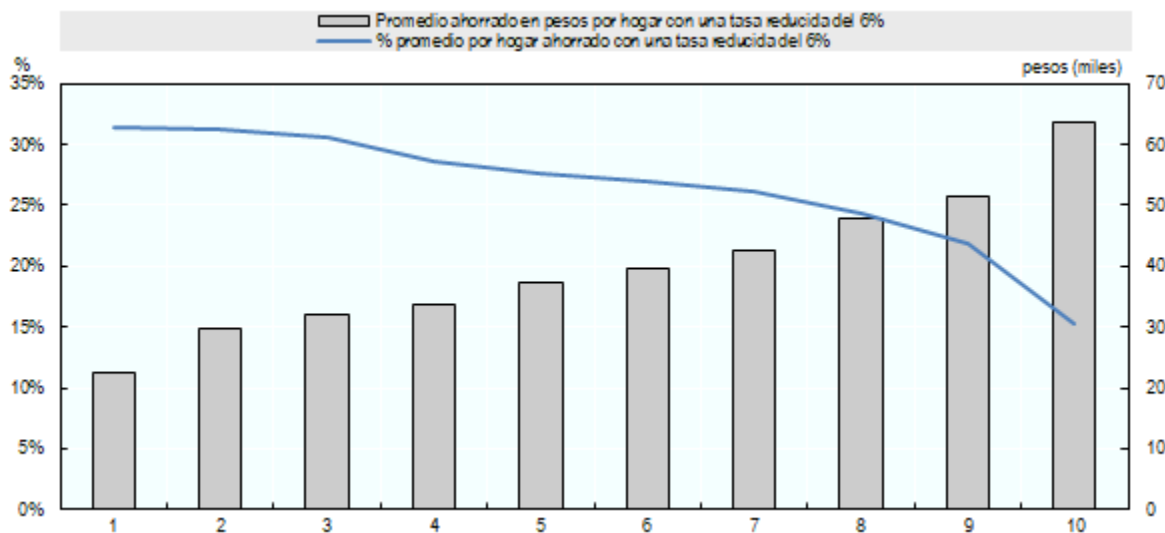
materia de eficiencia y equidad, que apoyan gravar a todos los bienes y servicios empleando la tarifa general en lugar de una tarifa reducida del 5% (salvo por las exportaciones), y compensar a los hogares de bajos recursos por el IVA pagado a través de transferencias directas de efectivo. Además de generar distorsión, los hogares más ricos obtienen mayor beneficio de las tarifas reducidas del IVA que los más pobres (véase la Figura 3.6).

La introducción de un mecanismo de compensación del IVA, a través de transferencias de efectivo para los hogares de menores ingresos por el IVA que estos pagaron (véase a continuación), es muy bien recibida por la Comisión. Lo anterior presenta un desafío debido a que Colombia tiene muchos hogares de muy bajos ingresos que no pueden pagar IVA. De hecho, la cuestión se trata de “*asequibilidad*” en lugar de establecer si el IVA es “*regresivo o progresivo*”.

La CBT sostiene que, si el mecanismo de compensación no se puede implementar completamente en el corto plazo, la tarifa reducida del 0% puede mantenerse para una selección de artículos (además de las exportaciones), incluidos los productos de la canasta básica, con el fin de satisfacer el derecho al mínimo vital. La tarifa reducida del IVA puede mantenerse, pero el alcance de los bienes gravados con esta puede estrecharse. Por otra parte, ciertos artículos actualmente excluidos y exentos pueden llevarse a la tarifa reducida, si no es viable gravarlos a la tarifa general. Adicionalmente, la tarifa reducida puede incrementarse a una tarifa entre el 10% y el 12%. Esto es de particular importancia para los artículos que actualmente se gravan a una tarifa reducida, incluidos azúcar, alcohol, gasolina y diésel. Incrementar la tarifa reducida a una más alineada a la general, reduciría el número de empresas con un exceso de crédito (esto es, las entidades cuyo IVA soportado pagado excede el IVA repercutido recaudado) y reduciría las oportunidades de fraude. Para no incrementar la complejidad, Colombia debería abstenerse de introducir una tarifa reducida adicional.

Las entidades territoriales tienen derecho a gravar ciertos artículos con sus propios impuestos indirectos. Esto ha hecho que el gobierno central grave estos bienes con una tarifa reducida en lugar de la general. Enfoques alternativos pueden considerarse, incluida la transferencia de parte de los ingresos del IVA del gobierno central a los locales. Evaluar si vale la pena implementar este enfoque sobrepasa el alcance de este reporte. Sin embargo, puede llevarse a cabo una revisión como un proyecto de seguimiento al trabajo de la CBT, la cual formaría parte de un análisis más extenso sobre el fortalecimiento del financiamiento de los gobiernos locales.

Figura 3.6: Montos ahorrados con la tarifa reducida del IVA por decil de ingresos.



Notas: El decil de ingresos se representa en el eje x.

Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.5 Mecanismo de compensación del IVA

Se ha mostrado que el sistema tributario y de transferencias no reduce la desigualdad de ingresos en Colombia (OCDE, 2020^[4]). En este contexto, y como parte de la llamada Ley de Crecimiento Económico promulgada por el Congreso de la República en 2019, las reformas incluyeron un mecanismo de compensación del IVA para los hogares más pobres, enfocado en incrementar la justicia del sistema tributario. Específicamente, el 20% de la población con los menores ingresos debería recibir una compensación del 100% del IVA.

La implementación del mecanismo de compensación se llevó a cabo a finales de marzo de 2020, conforme la crisis sanitaria ejerció mayor presión sobre los hogares más pobres. Inicialmente, el programa cubriría a 1 millón de colombianos; 700 000 de los hogares más pobres que ya se beneficiaban de programas de mitigación de la pobreza como “Familias en Acción” y 300 000 del programa “Colombia Mayor”. Estos hogares recibieron 75 000 pesos cada mes, lo que equivale al 30% de la línea de extrema pobreza y al 5% del salario mínimo legal colombiano para el año 2020. De acuerdo con una evaluación de impacto reciente llevada a cabo por académicos de las Universidades de Nueva York y UCLA, el mecanismo de compensación generó efectos positivos, aunque modestos, en el acceso a los alimentos, salud financiera y demás medidas del bienestar de los hogares (Londoño-Vélez y Querubín, 2020). La transferencia de efectivo incondicional también impulsó el apoyo para la ayuda de emergencia para hogares y empresas durante la crisis y promovió la cooperación social.

Sin embargo, la reforma perdió la oportunidad de mejorar el funcionamiento global del IVA en Colombia. Más de la mitad de los ingresos por IVA potenciales no son gravados, como resultado de las tarifas reducidas, las exenciones, la fiscalización tributaria subóptima y la evasión fiscal. Adicionalmente, los hogares más ricos son los que consumen más de la mitad de los bienes con tarifa reducida o excluidos del IVA, por lo que también son los que aseguran el mayor porcentaje de este subsidio implícito. Lo anterior, reduce la eficiencia de los esfuerzos encaminados a proteger el poder adquisitivo de los hogares pobres, generando altos ingresos no percibidos para el estado. Encuestas económicas anteriores de la OCDE han recomendado una ampliación de la base del IVA, acompañada

de transferencias en efectivo para hogares de bajos recursos (OCDE, 2019^[5]) con el fin de mejorar la equidad y eficiencia del sistema tributario y de transferencias.

Un régimen alternativo de IVA que aplique la tarifa general para todo el consumo, y que a su vez compense a los hogares de bajos recursos mediante transferencias en efectivo, tiene el potencial de incrementar los ingresos públicos y mejorar la progresividad del sistema tributario y de transferencias. Este mecanismo de compensación del IVA podría dar un nuevo impulso a los esfuerzos del gobierno para ampliar la base del impuesto, reduciendo la cantidad de excepciones, exenciones y tarifas reducidas, particularmente aquellas que son más distorsionantes y menos efectivas para apoyar a las familias de bajos recursos. De hecho, la divulgación por parte del Gobierno sobre el programa de transferencias de efectivo para compensar a los hogares pobres por sus pagos de IVA, puede generar una oportunidad para una futura reforma que amplíe la base tributaria.

La compensación de los impuestos mediante pagos por transferencias requiere de mayores capacidades de digitalización de pagos, bancarización y capacidades de control que las que actualmente existen en Colombia. Por este motivo, el gobierno ha estado empleando programas sociales existentes como *“Familias en Acción”* y *“Colombia Mayor”* para entregar la compensación del IVA. Sin embargo, los hogares reciben la transferencia independientemente de los impuestos que pagan y, por ende, reciben el monto promedio del IVA pagado por los hogares pobres. Por consiguiente, las transferencias actuales incrementadas por la compensación del IVA permitirían una focalización de grupos específicos más efectiva que las bonificaciones fiscales o las tarifas diferenciales del impuesto, contribuyendo aún más a los efectos positivos sobre la equidad y reducción de la pobreza de estos programas.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se ha progresado fuertemente en la focalización (esto es, la identificación y clasificación) de los hogares pobres mediante el SISBEN.¹⁸ Expandir la cobertura de las transferencias sociales como Familias en Acción y Colombia Mayor, particularmente en áreas rurales, e incrementar el nivel de transferencias de efectivo mediante el programa de compensación, podría ayudar a reducir la pobreza y la desigualdad todavía más.

La compensación del IVA también genera una oportunidad para mejorar el acceso a la banca y los servicios básicos de pago para los hogares vulnerables. Los costos existentes de la entrega de *“Familias en Acción”* podrían reducirse si se define un paquete básico y universal de servicios

18 Colombia enfoca programas sociales como Familias en Acción y Colombia Mayor empleando el sistema de identificación de beneficiarios potenciales SISBEN. El objetivo del SISBEN es clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, posibilitando la identificación de beneficiarios potenciales para la oferta de programas sociales del Estado. Por este motivo, el personal del SISBEN visita a los hogares y requiere diligenciar una encuesta. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) recopila la información recolectada en una sola base de datos. Además de la administración de la base de datos, el DNP está a cargo de aplicar los modelos correspondientes para clasificar a la población de conformidad con su estatus socioeconómico. Con esta información, los diferentes programas gubernamentales pueden identificar a sus beneficiarios y cumplir con sus objetivos. La cuarta versión del SISBEN está actualmente en desarrollo. En junio de 2020, el SISBEN IV había clasificado a 11,6 millones de personas en grupos correspondientes a pobreza extrema y pobreza moderada. En este sentido, el SISBEN IV ha cubierto casi un 66% de los 17,5 millones individuos viviendo en la pobreza dentro del país para el 2019, de acuerdo con los datos reportados con el DANE. El sistema se expande rápidamente; a enero del 2021, su cobertura de personas viviendo en la pobreza se incrementó ocho puntos porcentuales, llegando a un 74% (12,9 millones de personas). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) espera que la cobertura de personas pobres llegue al 80% en marzo de 2021 y supere el 90% para finales de este año. Debido a que el grupo A (pobreza extrema) tienen 4,5 millones de personas, lo que representa un 96% del número total de personas viviendo en la pobreza extrema estimado por el DANE para el 2019 (4,7 millones), los esfuerzos de expansión del SISBEN IV durante el 2021 se enfocarán principalmente en el grupo B (pobreza moderada).

bancarios para los hogares de bajos ingresos, el cual incluiría la entrega del beneficio social, la capacidad de gastarlo con una tarjeta débito, además de retiros en efectivo y banca remota básica a través de los celulares, con el fin de garantizar el acceso a estos en las áreas remotas que no cuentan con la presencia física de sucursales bancarias cercanas. Añadir una cuenta de ahorros básica con tasas de intereses reales que no sean negativas también sería útil para fortalecer los incentivos de ahorros, incluso si el beneficio probablemente sea lento. El gran desafío es integrar a la población informal y los migrantes al sistema bancario, quienes requieren de un mayor esfuerzo en cuanto a la apertura de cuentas simplificadas y demás instrumentos, como monederos electrónicos, mediante compañías de tecnología financiera.

Sin embargo, la ampliación de la base del IVA que implica el régimen antes mencionado incrementará la cantidad de impuesto pagado por los pobres. De acuerdo con las simulaciones del Ministerio de Hacienda y la DIAN sobre el gasto en IVA de los hogares, el monto promedio de IVA pagado por los hogares del segundo decil de ingresos sería de aproximadamente 100 000 pesos mensuales en un escenario en que los bienes esenciales permanezcan excluidos, mientras que otros bienes y servicios que antes estaban excluidos y exentos (incluidos los artículos de la canasta básica) se gravan a una tarifa del 19%. Si esto se convirtiera en el monto de la compensación del IVA otorgada a alrededor de cinco millones de hogares de los primeros cuatro deciles de ingresos, el costo total del esquema sería del 0,5% del PIB. Esto es significativamente más alto que el costo de 480 miles de millones de pesos del esquema de compensación del IVA en 2020, que sólo transfiere 37 000 pesos al mes a un millón de hogares. El monto de la compensación del IVA tendría que recalcularse si se adopta la recomendación de política a mediano plazo de este informe (esto es, eliminar las exclusiones y exenciones de IVA, salvo por las exportaciones y la canasta de bienes básicos e incrementar la tarifa reducida a un rango entre el 10% y 12%).

Los ingresos necesarios para compensar a los pobres cambiarían con el tiempo, dependiendo del nivel de pagos de transferencias seleccionado y cualquier ampliación de los criterios de elegibilidad para los hogares que se definen como pobres. A pesar de que una reforma tributaria que amplíe la base debe permitir el aumento de los ingresos fiscales del gobierno, las crecientes necesidades de infraestructura y de gasto social ejercerían presión sobre los ingresos tributarios, que de por sí son bajos al realizar una comparación internacional, haciendo que la consecución de las normas fiscales a mediano plazo sea un desafío.

Identificar la cantidad correcta de compensación del IVA también puede ser un desafío por un número de razones. La compensación del IVA debe reflejar el gasto de los hogares pobres, pero los hábitos de consumo sin duda variarán entre los hogares, potencialmente favoreciendo unos sobre otros. El IVA también puede estar incorporado en los niveles de precios como resultado de las exenciones y el efecto en cascada del impuesto. Así mismo, muchos hogares pobres presentarán una alta tendencia a comprar bienes en la economía informal, donde no se impone el IVA. Este último punto puede compensarse en cierta medida, mediante el efecto en cascada del tributo aplicado a los productos en cada paso de la cadena de valor.

3.6 Impuesto Nacional al Consumo

Además del IVA y los impuestos especiales, Colombia también impone un *“Impuesto Nacional al Consumo”* sobre una cantidad selecta de artículos. El Impuesto Nacional al Consumo no es un IVA, sino que representa un impuesto sobre ventas. En general, los impuestos sobre las ventas son distorsionantes, debido a que se recaudan cada vez que se realiza una transacción. Esto genera un efecto tributario de cascada (esto es, que el impuesto sobre las ventas se impone sobre un impuesto a las ventas), lo que no ocurre bajo el IVA. El Impuesto Nacional al Consumo se impone sobre un número de bienes “de lujo” y reemplaza al IVA en algunos sectores, como los restaurantes, que

operan en gran parte dentro de la economía informal. Algunos miembros del Congreso de la República han sugerido recientemente eliminar el IVA y reemplazarlo con el Impuesto Nacional al Consumo. Dicha reforma sería un error. En lugar de esto, la CBT sugiere evaluar (como parte de un proyecto de seguimiento) si el Impuesto Nacional al Consumo puede eliminarse, debido a que su papel puede ser desempeñado por el IVA y los impuestos especiales.

El Impuesto Nacional al Consumo se impone, en parte, a los artículos de lujo, incluidos los celulares y automóviles costosos. Algunos de estos artículos gravados bajo el Impuesto Nacional al Consumo reciben un tratamiento preferencial de IVA y por ende no se gravan con la tarifa general del IVA. Este reporte recomienda fortalecer el diseño del IVA y gravar más productos y servicios empleando la tarifa general. Este enfoque ya no requeriría la imposición de un Impuesto Nacional al consumo separado. El Impuesto Nacional al Consumo también puede interactuar de forma negativa con los objetivos ambientales, debido a que se impone sobre los vehículos eléctricos, por ejemplo, los que por lo general son costosos. En lugar de imponer un tributo de esta naturaleza, todos los vehículos deberían gravarse con la tarifa general del IVA, y este impuesto debería complementarse con gravámenes especiales que incrementen en proporción al CO₂ emitido por el vehículo. En términos generales, el Impuesto Nacional al Consumo puede remplazarse por distintos impuestos especiales. Aunque gravar artículos de lujo puede ofrecer un poco de progresividad al sistema tributario, la CBT sostiene que la progresividad en los impuestos debe fortalecerse mejorando el diseño del IRPN nacional.

El Impuesto Nacional al Consumo también se impone a los restaurantes, que en el pasado no declaraban IVA. Muchos restaurantes pequeños no cobraban IVA sobre sus ventas ni incurrían en el impuesto por sus insumos, debido a que estos se compraban en la economía informal. Dado el bajo cumplimiento tributario del sector, el gobierno decidió someterlo al Impuesto Nacional al Consumo. Esta reforma creó su propia distorsión para los restaurantes que, por ejemplo, trabajan bajo una franquicia. Bajo petición de este subsector, las franquicias de restaurantes se reintegraron dentro del régimen del IVA. Sin embargo, el enfoque actual empleado para abordar el sector informal sigue siendo subóptimo, y el gobierno cuenta con mejores instrumentos tributarios para lidiar con este problema. Primero, los pequeños restaurantes siguen por debajo del umbral de registro del IVA, así que no están obligados a cobrarlo. Segundo, los restaurantes pueden acogerse al Régimen Simple de Tributación (SIMPLE), lo que reduciría la obligación del impuesto sobre la renta que los pequeños restaurantes deben pagar. Los servicios suministrados por los restaurantes pueden gravarse empleando la tarifa reducida del IVA. Una reforma de este tipo permitiría simplificar el sistema y eliminar el Impuesto Nacional al Consumo.

3.7 Impuestos especiales

A diferencia de los otros impuestos generales sobre el consumo (incluido el IVA), los impuestos especiales aplican sobre bienes específicos únicamente. A diferencia del IVA, el cual se recauda mediante un proceso de cobro por etapas en el que participan todos los componentes de la cadena de valor hasta llegar al consumidor final, los impuestos especiales normalmente se recaudan en una sola ocasión, a un operador registrado, en el momento en que los productos se despachan al consumo (OCDE, 2018). Los impuestos sanitarios aplican sobre los bienes que tienen efectos nocivos para la salud, como el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas. Estos también pueden gravarse directamente sobre el componente que genera los efectos nocivos para la salud (por ejemplo, el alcohol, el azúcar en exceso) o sobre el producto que contiene el contaminante perjudicial para la salud de los consumidores.

Una preocupación frecuente sobre la implementación de impuestos sanitarios es su impacto distributivo potencial. Particularmente, los hogares más pobres pueden tener estilos de vida menos saludables y destinar una mayor proporción de sus ingresos actuales en productos sujetos a impuestos sanitarios, en comparación a los hogares más ricos. Sin embargo, este puede no ser el caso en cuanto al porcentaje de sus gastos actuales (OCDE/KIPF, 2014^[6]).

Incluso cuando las personas de bajos recursos tienen una carga tributaria superior a la de los ricos, es dable esperar que estos se beneficien en mayor medida de las mejoras en los resultados sanitarios. Para evaluar quién se beneficia o perjudica por los impuestos sanitarios, no solo es necesario analizar los grupos de ingresos sujetos a la mayor carga tributaria, sino también estudiar los hogares que se beneficiarán más de una reducción en los resultados negativos para la salud (Gruber y Koszegi, 2004^[7]); (Allcott, Lockwood y Taubinsky, 2019^[8]). Si los consumidores de bajos recursos son más receptivos a los cambios en los precios de los artículos de consumo nocivos después de impuestos, los beneficios correctivos son grandes en relación con la carga financiera, haciendo que la regresividad del impuesto sea menos preocupante (Fuchs, González Icaza y Paz, 2019^[10]). Es de esperar que se produzcan mejoras sanitarias progresivas, ya que el tabaquismo y el consumo de bebidas azucaradas generan enfermedades que afectan a los hogares de bajos recursos desproporcionalmente (Mytton, Clarke y Rayner, 2012^[11]).

Por otra parte, la progresividad del sistema tributario y de prestaciones debe analizarse de manera holística, y las consecuencias distributivas de los cambios en la mezcla tributaria tienen que examinarse de conjuntamente con la mezcla de gasto público. Un impuesto sanitario regresivo puede generar un resultado progresivo global si sus ingresos se invierten, principalmente, en los hogares de menores recursos, (lo que también se denomina *reciclaje progresivo de ingresos*).

Estudios sobre el impacto distributivo de los impuestos especiales sobre los combustibles para transporte han demostrado que estos tributos no son regresivos en su conjunto. El carácter no regresivo de los impuestos sobre los combustibles de transporte se puede explicar por la menor probabilidad que los hogares con menores ingresos posean un vehículo y la mayor probabilidad que conduzcan menos si poseen uno (Flues y Thomas, 2015).

3.8 Conclusiones y opciones de reforma

El desempeño del IVA en Colombia es extremadamente deficiente en relación con sus objetivos. El impuesto está plagado de una variedad de exclusiones y exenciones, y el alcance de su tarifa reducida es muy amplio. La relación de ingresos del IVA del país – un indicador universal empleado para medir el tamaño de la base del impuesto¹⁹ – es una de las más bajas entre los países de la OCDE y de América Latina. Alternativamente, los ingresos no percibidos por el IVA colombiano como porcentaje del PIB representan el cuarto valor más grande en todos los países de América Latina. Esta estrecha base tiene varias consecuencias, incluidos ingresos tributarios no percibidos considerables, un gran número de distorsiones al funcionamiento de la economía del mercado y las decisiones de inversión y dificultades para garantizar que los hogares más pobres no reciban un impacto desproporcionado por los impuestos al consumo. Adicionalmente, la gran cantidad de exclusiones, exenciones y tarifas reducidas también incrementan la complejidad del régimen tributario, generando oportunidades de evasión para aquellos que pueden explotar las lagunas fiscales e incrementando los costos de la DIAN en materia de administración tributaria y cumplimiento.

¹⁹ Definida como la relación entre los ingresos del impuesto al valor agregado (IVA) recaudados y los ingresos que en teoría se recaudaría si el IVA se recaudara a una tarifa estándar para todo el consumo final.

Sin embargo, este deficiente desempeño no puede considerarse de forma aislada frente al considerable sector informal del país. La informalidad generalizada a través de la economía colombiana implica presión sobre los ingresos del IVA, debido a que las empresas y los hogares venden y compran en este sector. Adicionalmente, algunos elementos del diseño del impuesto, como el IVA no recuperable sobre los activos fijos, hace que las empresas operen en el sector informal (y en el exterior), con el fin de evadir los costos elevados sobre la inversión.

En los últimos años se han realizado varias reformas significativas al régimen nacional de IVA, lo que puede considerarse como un paso en la dirección correcta. Particularmente, el cambio hacia un descuento del IRPJ por el IVA soportado sobre las inversiones ha ayudado en cierta medida a reducir los costos de inversión, y la introducción de un mecanismo de compensación a inicios del 2020 (aprovechando la oportunidad presentada por la pandemia) ha generado un impulso encaminado a ampliar la base del IVA.

El mecanismo de compensación del IVA es acertadamente ambicioso en cuanto a su alcance y objetivos. De acuerdo con funcionarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la entidad está lista para superar los desafíos a corto plazo, y será capaz de identificar a más del 90% de los hogares pobres a finales del 2021. Compensar a la totalidad de hogares con bajos ingresos requerirá de mejoras en materia de identificación, una ampliación de la cobertura más allá de aquellas personas que son o han sido parte de los programas condicionados de transferencia de efectivo del gobierno y la consecución de formas de integrar a los hogares que no cuentan con cuentas bancarias. El monto de la compensación del IVA tendrá que recalcularse si se adopta la recomendación normativa de mediano plazo en este reporte.

Los problemas existentes con el régimen de IVA colombiano no requieren que el tributo sea reemplazado por un impuesto sobre las ventas. En lugar de esto, la CBT recomienda firmemente mejorar el diseño y la funcionalidad del régimen vigente. Un elemento fundamental de una reforma como esta se basaría en ampliar la base del IVA y reducir la complejidad tributaria. Las exenciones, exclusiones y tarifas reducidas deben limitarse tanto como sea posible. La tarifa reducida del 0% puede mantenerse para algunos artículos seleccionados, incluidas las exportaciones y los bienes que conforman la canasta básica, con el fin de satisfacer el derecho fundamental al mínimo vital. Con el tiempo, cuando el monto de la compensación del IVA aumente correspondientemente, los bienes básicos pueden gravarse empleando una tarifa superior.

El gobierno puede eliminar progresivamente las exclusiones y exenciones del IVA – particularmente aquellas que no son de uso común desde un punto de vista internacional – e incrementar paulatinamente la cantidad de artículos gravados empleando la tarifa general del 19%. Colombia debe implementar una sola tarifa única, aunque el número de los artículos que actualmente se gravan de esta manera puede disminuirse. Por otra parte, ciertos artículos actualmente excluidos y exentos pueden trasladarse a la tarifa reducida del IVA si no es viable gravarlos inmediatamente empleando el criterio general. Adicionalmente, la tarifa reducida del impuesto puede incrementarse a un porcentaje correspondiente al 10% o 12%, con el fin de evitar situaciones en las que muchas empresas tengan un exceso de crédito del IVA y para restringir el fraude. Incrementar la tarifa reducida del IVA también es necesario, considerando los artículos a los que actualmente se les aplica el tipo reducido, como el azúcar, el alcohol, la gasolina y el diésel. La tarifa general del IVA del 19% no debe incrementarse, debido a que esta no es particularmente baja cuando se compara a nivel internacional.

El diseño del IVA debe mejorarse para que las empresas puedan recibir un reembolso oportuno del IVA pagado sobre la inversión en activos fijos. A pesar que el descuento tributario del IRPJ por el IVA

soportado en la inversión es una mejora que evita que el IVA incremente los costos de capital para las empresas con ánimo de lucro, este no es óptimo. Abordar los fallos del diseño del impuesto de raíz, esto es, hacer que el IVA sobre la inversión se acredite dentro de este tributo, es una mejor estrategia que abordarlos de forma indirecta mediante el IRPJ. Sin embargo, siempre que el diseño del impuesto no sea modificado, es importante que el descuento del IRPJ siga vigente. Una opción interesante para explorar es si el IVA sobre la inversión puede acreditarse gradualmente al IVA impuesto sobre las ventas (por ejemplo, en un periodo de 3 años) en lugar de, en el año en el cual se realizó la inversión.

Con el tiempo, debe eliminarse el Impuesto Nacional al Consumo, y el diseño de impuestos especiales ambientales y sanitarios debe mejorarse. Existen varios ejemplos de objetivos de fácil cumplimiento que pueden rectificarse casi de inmediato, por ejemplo, las exenciones de IVA para las revistas. Otras reformas, como la interacción de los distintos impuestos indirectos como forma de financiar a los gobiernos locales, pueden requerir una mayor preparación, pero su implementación es importante.

Referencias

- Benedek, D., R. De Mooij, M. Keen and P. Wingender, 2019, Varieties of VAT pass through. Int Tax Public Finance
- <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09566-5>
- Benzarti, Y. and D. Carloni (2019) Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France, American Economic Journal: Economic Policy 2019, 11(1): 38–63.
- Flues, F. and A. Thomas (2015), The distributional effects of energy taxes, OECD Taxation Working Papers, No. 23, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5js1qwkqgrbv-en>
- Flues, F. and K. van Dender (2017), The impact of energy taxes on the affordability of domestic energy, OECD Taxation Working Papers, No. 30, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/08705547-en>.
- Hutton, E (2017) The Revenue Administration – Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
- Iglesias, R. (2016) Increasing excise taxes in the presence of ilegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco reform, Rev Panam Salud Publica. 40(4): 243–9
- Kosonen, T, 2015, More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes, Journal of Public Economics, Vol. 131, pp. 87-100, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.09.006>
- Londoño-Vélez, J. and P. Querubín, 2020, The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia, Mimeo.
- OECD/KIPF (2014), The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264224520-en>.
- OECD (2015), OECD Economic Surveys: Colombia 2015, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en.
- OECD (2015), Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232334-en>.
- OECD (2019), Consumption Tax Trends 2018, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/19990979>.
- OECD (2020a), Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>.
- OECD (2020b), Taxation in Agriculture, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/073bdf99-en>.
- OECD (2020c), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

4

Mesa de Trabajo 2: Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas



4. Mesa de Trabajo 2: Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas

En lugar de introducir reformas “marginales”, Colombia requiere de una transformación fundamental a su sistema de impuestos corporativos, que amplíe la base y simplifique el sistema tributario. La reforma debe alinear su tratamiento fiscal a través de los sectores; eliminar los distorsionantes impuestos corporativos no basados en las ganancias o utilidades, incluido el impuesto sobre la riqueza o el patrimonio; cambiar el Gravamen a los Movimientos Financieros para que sea un tributo sobre los retiros en efectivo únicamente (o eliminarlo por completo); erradicar el impuesto de recuperación del IRPJ y reducir la tarifa general del IRPJ de forma considerable para todas las empresas. El régimen tributario actual tiene tantos GT y vacíos legales, que únicamente eliminar algunos de estos GT puede no generar un nivel considerablemente mayor de ingresos tributarios, dado que las empresas emplearían los siguientes GT más beneficiosos para reducir su obligación fiscal. El distorsionante sistema tributario corporativo de Colombia ha provocado que el Congreso de La República introduzca una cantidad excesiva de incentivos tributarios. Esto ha incrementado aún más la complejidad del régimen tributario, los costos de exacción y las oportunidades de elusión fiscal. Paralelamente, también ha reducido los ingresos, lo que resulta en la necesidad de mayores tarifas y nuevos beneficios tributarios. El sistema tributario está atrapado en un ciclo continuo en el que la mayor complejidad genera mayores distorsiones y desigualdad, lo que en respuesta genera más complejidad. Colombia debería romper con este círculo vicioso. En lugar de abordar las distorsiones con la introducción de incentivos tributarios, el país debería resolver los desafíos de raíz, diseñando un régimen del IRPJ que sea competitivo para todos los sectores. En los últimos años, Colombia introdujo medidas tributarias que han hecho que el régimen estándar de impuestos corporativos sea más competitivo. Este proceso debe continuar, debido a que las grandes distorsiones y desigualdades continúan siendo prevalentes dentro del sistema. El ordenamiento estándar de impuestos corporativos se complementa con el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE), el cual es un régimen presuntivo de impuestos corporativos para pequeñas compañías (a pesar de que, en la práctica, el alto umbral de ingresos brutos del SIMPLE conlleva a que las empresas no sean tan pequeñas después de todo). El objetivo establecido para el SIMPLE es motivar a que las empresas ingresen a la economía formal y garantizar que sus trabajadores tengan acceso a salud y pensión; este enfoque es bastante bienvenido. Sin embargo, hay espacio para mejorar el sistema, en relación con su diseño, así como a garantizar que todas las pequeñas empresas de todos los sectores estén cubiertas por éste y que estén incentivadas a formalizarse mediante el régimen. Realizar la reforma fundamental de impuestos corporativos que Colombia requiere necesitará de un cambio total en la mentalidad de los legisladores y encargados de la formulación de políticas en el país, quienes deben cesar el uso excesivo del sistema tributario para abordar problemas más allá de su alcance. Desafortunadamente, la reforma del 2020, la cual incluyó un tratamiento tributario preferencial para el sector turismo y empresas que contratan trabajadores jóvenes, demuestra la tendencia de estos legisladores y encargados de la formulación de políticas a introducir nuevos incentivos, en lugar de una reforma genuina que reduzca las distorsiones y reinstaure la equidad.

4.1 Introducción

Esta nota identifica los gastos tributarios (GT) dentro del Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas (IRPJ). Los GT se definen como las disposiciones que se desvían de un sistema tributario de referencia “*benchmark*”; los incentivos tributarios son parte de una categoría de GT más amplia. Cabe resaltar que el IRPJ también tiene una cantidad de reducciones a la base (minoraciones estructurales)²⁰ que no califican como GT, debido a que se consideran inherentes a cualquier sistema tributario y no pretenden ofrecer un tratamiento preferencial a ciertos sujetos o actividades. Este capítulo no se limita a los incentivos tributarios, sino que enumera todas las disposiciones fiscales que se consideran, o puedan considerarse, GT dentro del IRPJ. Este capítulo también discute si existe una posibilidad de ampliar la base del IRPJ reformando los GT partida por partida.

La Figura 4.1. presenta el sistema que debe seguirse para determinar la obligación final del IRPJ. También identifica los tipos principales de GT que aplican dentro del IRPJ: “ingresos no constitutivos de renta”, “gastos deducibles”, “rentas exentas”, “descuentos tributarios” y “tarifas de impuestos reducidas” (véase la Tabla 4.1.). La distinción entre “ingresos no constitutivos de renta” y “rentas exentas” es específica para el caso de Colombia, y fue relevante para el funcionamiento del sistema de renta presuntiva antes de su eliminación.

Figura 4.1: De los ingresos brutos a la obligación final por el IRPJ en Colombia.

-	Ingresos Brutos
	Devoluciones, rebajas y descuentos
-	Ingresos Netos
	Ingresos no constitutivos de renta
-	Ingresos gravables netos
	Gastos deducibles
-	Rentas gravables
	Rentas exentas
x	Rentas gravables netas
	Tarifa
-	Impuesto sobre la renta básico
	Descuentos tributarios
	Responsabilidad tributaria

Fuente: DIAN.

Sin embargo, algunos sectores cuentan con disposiciones especiales para determinar sus rentas gravables, como el sector financiero, petrolero, minero y de gas, transporte internacional, estaciones de servicio, empresas de arrendamiento financiero (leasing), aseguradoras, librerías y servicios de construcción. Las concesiones también reciben un tratamiento tributario especial. Consultar el Anexo para más información.

²⁰ Esta noción ha sido ampliamente desarrollada por la Corte Constitucional y la dirección jurídica de la DIAN, con el fin de indicar que existen algunas reducciones que aplican sobre la base del IRPJ que no corresponden a un GT. Debido a que son deducciones generales que aplican para cualquier contribuyente, el propósito de esas reducciones no es promover o preferir una actividad económica o cierto sujeto para fines extrafiscales, sino adaptar la carga del IRPJ del contribuyente empleando criterios de equidad.

Además del IRPJ, las empresas deben pagar una amplia gama de impuestos adicionales que pueden afectar los costos del capital y la carga tributaria efectiva a la que se enfrentan. Algunos de estos gravámenes adicionales se han compensado (parcialmente) con la introducción de los GT, como se discute a continuación.

- **IVA sobre activos fijos:** el IVA debe pagarse sobre los activos fijos, pero las empresas no pueden obtener una devolución contra el IVA repercutido por el IVA pagado sobre la inversión. A partir del 2019, el IVA irrecuperable puede recuperarse en forma de descuento tributario en el IRPJ.²¹
- **Impuesto al patrimonio:** tributo vigente para los años 2020 y 2021 que se impone sobre las empresas no residentes no obligadas a presentar declaraciones de renta en Colombia y personas naturales con un patrimonio líquido superior a cinco mil millones de pesos (aproximadamente 1.3 millones de dólares). Las empresas de residentes colombianos no están sujetas al Impuesto al Patrimonio. Este tributo se grava a la tarifa del 1% sobre el valor de los activos poseídos en Colombia.
- **Impuesto de Industria y Comercio (ICA):** impuesto municipal sobre los ingresos brutos de las empresas. Las tarifas varían dependiendo de la entidad territorial y la actividad de la compañía. El impuesto efectivamente pagado es un gasto 100% deducible o un descuento tributario del 50% (100% a partir del 2022) para fines del IRPJ. Para Bogotá, las tarifas varían entre 0,414% y 1,38%. Para otros municipios, estas oscilan entre el 0,2% y el 1%.
- **Gravamen a los Movimientos Financieros: tributo** sobre el monto de cada movimiento financiero, así como de la enajenación de fondos de cuentas de ahorros, cuentas corrientes y de depósito, que involucren retiros en efectivo, por cheque y demás mecanismos, y sobre el monto de ciertos asientos contables. Este gravamen se impone a la tarifa de 0,4%. La mitad (50%) del impuesto pagado puede deducirse de los ingresos corporativos gravables. Sin embargo, existen ciertas transacciones exentas del GMF, de conformidad con el Artículo 879 del Estatuto Tributario.
- **Impuesto Predial Unificado:** impuesto municipal sobre la propiedad de bienes inmuebles comerciales o terrenos; la tarifa del tributo se aplica sobre el valor del autoavalúo, el cual puede diferir del valor comercial del inmueble. El municipio establece la tarifa, la cual oscila entre el 0,1% y 3,3%, dependiendo de la ubicación y destinación del inmueble.

Los empleadores deben pagar Aportes al Sistema General de Seguridad Social (SSC, en inglés) en nombre de sus empleados, ya sea en forma de SSC del trabajador o SSC del empleador. Estos SSC no se enumeran como impuestos que incrementen la carga tributaria de las empresas, debido a que se asume que la incidencia de los SSC recae sobre los empleados y no sobre las sociedades, como lo ilustra la extensa investigación empírica (Brittain, 1971; Ooghe 2003), particularmente cuando los lazos entre impuesto y beneficio son sólidos (Bozio et al., 2020).

²¹ Las empresas que producen bienes o servicios sin IVA siguen deduciendo el IVA después de la depreciación fiscal sobre los bienes en sus declaraciones de renta. A pesar de que la depreciación de los costos del IVA ayuda de cierta forma, esta no neutraliza el impacto del IVA sobre la inversión en el costo de capital, el cual sigue siendo superior al costo de capital al que se enfrentarían las empresas en el caso de un diseño neutral del IVA.

4.2 Gastos Tributarios del IRPJ en Colombia

4.2.1 Resumen de los Gastos Tributarios principales del IRPJ

Colombia cuenta con una amplia gama de disposiciones tributarias que se desvían del sistema tributario de referencia. Esta sección enumera varios de los incentivos y gastos tributarios de mayor importancia, y ofrece un debate sobre la posibilidad de reformarlos.²²

Tarifa general, tarifas reducidas y tarifa aplicable a la sobretasa

La tarifa estatutaria estándar del IRPJ fue del 32% para el 2020, la cual se reducirá al 31% en 2021 y al 30% del 2022 en adelante. La Tabla 4.1 indica un resumen de todas las tarifas reducidas del IRPJ vigentes. Las instituciones financieras con rentas gravables superiores a 120 000 UVT (aproximadamente 4 000 millones de pesos o 1 millón de dólares) están sujetas a una sobretasa del 4% aplicable sobre el IRPJ en 2020, la cual se reducirá al 3% para los años 2021 y 2022.

Tabla 4.1 Tarifas especiales del IRPJ

Régimen del IRPJ	Tarifa
ZF	20%
Contratos de estabilidad ⁽¹⁾	15%
Nuevas Zonas Francas de Cúcuta	15%
Mega Inversiones	27%
Empresas industriales y comerciales del Estado, editoriales, hoteles nuevos y/o renovados, parques temáticos, parques de ecoturismo, agroturismo y muelles náuticos ⁽²⁾	9%
Sobretasa para instituciones financieras	4%
Pequeñas empresas y microempresas ZOMAC ⁽³⁾	0%
Medianas y grandes empresas ZOMAC ⁽⁴⁾	16%
Primeros 5 años ZESE	0%
6-10 años ZESE	La mitad de la tarifa general del IRPJ

Notas: (1) No todos los contratos de estabilidad otorgan una tarifa del 15%; cada acuerdo es distinto y pueden otorgar distintas tarifas del IRPJ. Por ejemplo, la tarifa del 15% se les otorgó a los usuarios de las ZF con contratos de estabilidad y a los usuarios de ZF nuevas establecidas entre el 2017 y el 2019 en el Municipio de Cúcuta. Bajo el régimen de Mega Inversiones, los contribuyentes pueden celebrar contratos de estabilidad con el fin de “estabilizar” la tarifa. **(2)** Esto también incluye a las empresas de economía mixta de nivel departamental, municipal y distrital, sobre las cuales el Estado cuenta con una participación superior al 90% ejercida por los monopolios de las loterías y de los licores y bebidas alcohólicas. **(3)** 0% del 2017 al 2021, 25% de la tarifa general del IRPJ del 2022 al 2024, 50% de la tarifa general del IRPJ del 2025 al 2027 y la tarifa general del IRPJ del 2028 en adelante (consultar el Artículo 237 de la Ley 1819 de 2016). El 50% de la tarifa general del IRPJ del 2017 al 2021, el 75% de la tarifa general del IRPJ del 2022 al 2017 y la tarifa general del IRPJ del 2028 en adelante (consultar el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016). **Fuente:** DIAN.

Regímenes tributarios especiales

²² Una lista completa de todos los incentivos y gastos tributarios relacionados con el IRPJ está disponible en el anexo de este capítulo. La importancia se evalúa con respecto a un número de criterios, los que incluyen el valor de ingresos no percibidos, el impacto distorsionante y distributivo y la complejidad.

Entidades sin ánimo de lucro: Las ganancias devengadas por las entidades sin ánimo de lucro calificadas son exentas del IRPJ si el excedente se invierte directa o indirectamente en el propósito social de la entidad en el año o años siguientes, tras cumplir con ciertos requisitos.²³ Los excedentes no invertidos o asignados al desarrollo de la “actividad meritoria” de la organización están sujetos a una tarifa del IRPJ de 20%.

Zonas Francas: Este régimen se discute como parte de la nota de política tributaria destinada a la Mesa de Trabajo 5.

ZOMAC y ZESE: Estos regímenes se discuten como parte de la nota de política tributaria enfocada en la Mesa de Trabajo 3.

Mega Inversiones: De conformidad con el artículo 1.2.1.28.1.1 del Decreto 1625 de 2016, los contribuyentes pueden beneficiarse de un número de ventajas fiscales si cumplen con los siguientes criterios: (i) Generar, por lo menos, 400 nuevos empleos directos, o 250 nuevos empleos directos para Mega Inversiones en sectores con un alto componente tecnológico, o en los sectores de tecnologías exponenciales y emergentes, incluido el comercio electrónico (*e-commerce*); (ii) Realizar nuevas inversiones dentro del territorio nacional con un valor igual o superior a 30 millones de UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios, o 2 millones de UVT cuando la inversión corresponde al sector aeronáutico nacional (Decreto 575 de 2020). Los siguientes beneficios aplicarán cuando se cumplen estos criterios: i) Tarifa del IRPJ de 27% o 9% para hoteles; ii) Depreciación de activos fijos dentro de 2 años; y iii) Exoneración de las reglas del sistema de renta presuntiva y del impuesto al patrimonio para personas jurídicas (ambos han sido objeto de una reforma reciente, por lo que ya no ofrecen un incentivo tributario para las Mega Inversiones, sino que aplican para todas las inversiones y empresas). Adicionalmente, si se realizan inversiones mediante empresas o establecimientos permanentes nacionales, las ganancias distribuidas no estarán sujetas al impuesto sobre los dividendos. Cuando los dividendos correspondan a ganancias gravadas a nivel corporativo, estos estarán sujetos a una tarifa del 27%, de conformidad con las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario (consultar el artículo 235-3 *ibidem*). Véase el Capítulo 5 (Mesa de Trabajo 3) para una discusión más detallada sobre la tributación de los dividendos.

Compañías Holding Colombianas (CHC): Este régimen aplica a las compañías colombianas cuya actividad comercial principal es la tenencia de valores, la inversión o tenencia de acciones o participaciones en compañías o entidades colombianas y/o extranjeras, y/o gestión de tales inversiones. Deben acreditarse un número de condiciones, incluida la necesidad que la compañía posea, por lo menos, el 10% del capital de dos o más entidades colombianas o extranjeras por un periodo mínimo de 12 meses, así como también el requisito de contar con tres o más empleados y ser reconocida por la Administración de Impuestos. Los incentivos tributarios son considerables e incluyen los siguientes:

- Los dividendos distribuidos a las CHC por entidades no residentes son exentos del IRPJ. Distribuciones adicionales de dichos dividendos por parte de las CHC a residentes fiscales en Colombia están sujetas al impuesto sobre los dividendos (pero no a la retención en la fuente, la cual se grava a una tarifa igual a la del IRPJ), a menos que los dividendos se distribuyan a un agente que no sea residente fiscal.

²³ Los miembros de la Mesa de Trabajo del IRPJ señalaron que las reglas se emplean de forma abusiva, así como la existencia de un gran nivel de fraude tributario, particularmente por parte de empresas que pretenden ser “entidades sin ánimo de lucro”, pero en realidad si tienen ánimo de lucro. Una revisión detallada del sector debe llevarse a cabo como un proyecto de seguimiento al reporte de la CBT.

- Las rentas derivadas de la venta o transferencia de la participación de una CHC en entidades no colombianas se consideran ganancias de capital exentas de impuestos.
- Las rentas derivadas de la venta de acciones o participaciones de una CHC están exentas de impuestos, salvo por la porción que corresponda a las ganancias derivadas de actividades llevadas a cabo en Colombia.

Contratos de estabilidad

Anteriormente, el Gobierno de Colombia suministraba “*contratos de estabilidad*” a ciertos tipos de empresas (Ley 963 de 2005). Estos acuerdos ofrecían certidumbre tributaria a las compañías, las cuales identificaban las normas fiscales de su interés, con el fin de no verse afectadas por modificaciones posteriores a la legislación; a menudo estos incluían incentivos tributarios focalizados, como una tarifa reducida del IRPJ. Se cree que estos tipos de contratos eran necesarios debido a la complejidad del sistema tributario y la periodicidad de las reformas, lo que desincentivaba la inversión en Colombia por parte de empresas extranjeras. Sin embargo, una desventaja considerable de los contratos de estabilidad es que únicamente ofrecen un tratamiento tributario preferencial a una selección de empresas, lo que genera incentivos para el lobby y posibilidades de corrupción. Esta Comisión hace un llamado al cambio fundamental de manera consistente, frente a la forma en que Colombia llevará a cabo su reforma tributaria, cesando el uso de herramientas subóptimas e incentivos focalizados únicamente a una selección de empresas. De hecho, el objetivo debería consistir en ofrecer certidumbre tributaria a todas las empresas. La Comisión de Beneficios Tributarios respalda la decisión del Gobierno de detener el uso de los contratos de estabilidad y enfatiza la necesidad de no revertir este enfoque.

Acuerdos de doble tributación

La mayoría de los países de la OCDE manejan los acuerdos de doble tributación como parte de su punto de referencia fiscal y, por ende, no generan GT. Por este motivo, el descuento por impuestos pagados en el exterior aplicado por contribuyentes residentes que perciben ingresos de fuente extranjera no debe ser un GT. Sin embargo, Colombia no ha definido un punto de referencia en cuanto a los GT, por lo que algunos miembros de la Mesa de Trabajo del IRPJ consideran – en contraposición a la práctica en otros países de la OCDE que operan un sistema tributario global – que el descuento tributario por impuestos pagados en el extranjero es una forma de GT.

La política de acuerdos fiscales es un tema aparte que debe estudiarse independientemente de las leyes tributarias nacionales. Sin embargo, los participantes de la Mesa de Trabajo del IRPJ señalaron debilidades en el diseño actual de los acuerdos tributarios en Colombia e indicaron que estos pueden generar oportunidades de deslocalización de beneficios y que, de manera implícita, incluyen incentivos. La Comisión de Beneficios Tributarios sugiere que el diseño y funcionamiento de acuerdos tributarios sean evaluados como parte de un proyecto de seguimiento.

Ingresos no constitutivos de renta y rentas exentas

El tema de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y rentas exentas se discutirá como parte de las notas de política tributaria de las Mesas de Trabajo 3 y 4; las discusiones aquí incluidas se enfocan en los artículos más importantes relacionados con el IRPJ. Una lista detallada de estos ingresos se encuentra en el Anexo, sin embargo, varias de las partidas de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y rentas exentas más importantes se indican a continuación. Debido a que el régimen de renta presuntiva (IMA -AMTI, por su sigla en inglés-) no operará desde el 2021, ambas categorías serán equivalentes. La Comisión de Beneficios Tributarios sostiene que Colombia

debería fusionar ambos conceptos en una sola partida, como parte de una reforma de simplificación tributaria.

Ingresos no constitutivos de renta:

- [Venta de acciones no sustancial](#): Las ganancias de las empresas por la venta de acciones registradas en la Bolsa de Valores de Colombia, propiedad del mismo beneficiario efectivo, constituyen ingresos no constitutivos de renta cuando la venta no sobrepasa el 10% de las acciones en circulación;
- [Dividendos no gravados](#): Dividendos recibidos por socios, accionistas y otras personas similares, de empresas nacionales, cuando las ganancias distribuidas ya fueron gravadas por la empresa que distribuye los dividendos (si se cumplen las condiciones de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario).

Rentas exentas:

- [Beneficios de la Economía Naranja](#): Una exención de 7 años para las rentas de las empresas que participan en los sectores tecnológicos y creativos (Economía Naranja). Este incentivo tributario se introdujo en 2019; aplica para las compañías que se dedican exclusivamente al desarrollo de 1 de las 27 actividades económicas definidas como “*industria creativa*”, incluida la fabricación de joyas; edición de libros; producción de cine, música, radio y televisión; desarrollo de software; arquitectura e ingeniería y demás labores relacionadas con la consultoría técnica; el teatro y otras actividades culturales; y las actividades de turismo cultural;
- [Ganancias del sector agrícola](#): Una exención de 10 años sobre las rentas derivadas de las inversiones que incrementan la productividad del sector agrícola;
- [Ganancias del sector de energías renovables](#): Una exención de 15 años derivada de la venta de energía eléctrica, por parte de empresas dedicadas a la energía eólica, biomasa o agrícola, solar, geotérmica o por desperdicios marinos;
- [Ganancias de ciertas plantaciones](#): Rentas derivadas de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua, el caucho y el marañón, así como también las rentas provenientes de las plantaciones de los árboles maderables y los árboles frutales;
- [Rentas de fondos de pensiones](#): Las rentas provenientes de los fondos de pensión. De conformidad con el inciso 9 del artículo 235-2 del ET, se otorga una exención sobre los ingresos generados por la reserva de estabilización constituida por las administradoras de fondos de pensiones y cesantías. Estas entidades no están sujetas al IRPJ, de conformidad con el artículo 23-2 del ET;
- [Ganancias de hoteles nuevos](#): Una exención de 30 años para las rentas de los hoteles nuevos construidos dentro de los 15 años posteriores a la entrada en vigor de la Ley 788 de 2002. (Derogada por la Ley 1819 de 2016).

Debido a que este incentivo tributario fue eliminado, el mismo no se discutirá a continuación (a pesar que su influencia continuará por varios años). El ejemplo demuestra que ofrecer incentivos tributarios generosos basados en los ingresos por un largo periodo de tiempo constituye una mala política tributaria que debe evitarse. Nótese también que el diseño del incentivo no interactúa con el impuesto de

recuperación del IRPJ, el cual aplica para las rentas exentas, pero no para los beneficios con tarifa cero distribuidos como dividendos.

Costos y gastos deducibles

En términos generales, los gastos incurridos para obtener ingresos empresariales imposables son deducibles; esto incluye gastos financieros ordinarios, gastos necesarios y erogaciones incurridas en el exterior, salarios y tributos sobre la nómina, impuestos, intereses, deducciones por la depreciación económica de los activos y las pérdidas. Estos costos y gastos no pueden considerarse como GT, ya que no se otorgan a un sector o contribuyente específico y son inherentes al sistema tributario.

Por otra parte, existen varios costos/gastos deducibles que no son tan comunes y muy probablemente no se incluirían en el punto de referencia fiscal (si Colombia definiese uno). Estas deducciones se clasificarían como GT y los ingresos tributarios no percibidos correspondientes se incluirían en el reporte anual de GT del país. Los miembros de la Mesa de Trabajo de la CBT también señalaron un alto nivel de evasión fiscal dentro de corporaciones estrechamente controladas y familiares, las cuales declaran gastos privados domiciliarios como gastos comerciales. Esta evasión tributaria debe contrarrestarse mediante una exacción fiscal más estricta, herramientas de auditoría tributaria mejoradas e incrementando las penalidades. El Anexo contiene una lista de las partidas que pueden considerarse GT; las más significativas se describen a continuación:

- Gravamen a los Movimientos Financieros: El 50% del GMF se puede declarar como un costo;
- Deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales: Las deducciones por depreciación acelerada que no se ajustan a la depreciación económica del activo;
- Impuesto predial: El 100% del tributo es deducible (si el mismo se relaciona directamente con la actividad productora de renta);
- Gastos que no constituyen salario para trabajadores y sus familias: Los gastos para los trabajadores como seguro de salud adicional, prestaciones para ahorros privados de pensión y demás beneficios complementarios son deducibles del impuesto sobre la renta para personas jurídicas.

Determinar si estas deducciones son GT del IRPJ depende en gran medida de la forma en que estos beneficios complementarios se gravan bajo el IRPN. Si se gravan a un valor justo de mercado bajo el IRPN, sería factible concluir que estas deducciones no constituyen un GT a nivel de IRPJ. Sin embargo, determinar si estas deducciones constituyen o no GT del IRPJ depende de la forma en que se defina el punto de referencia para el IRPJ. Si Colombia definiera un "benchmark" del IRPJ con una base amplia, estas deducciones podrían identificarse como GT, a pesar que no conlleven necesariamente a un GT "aplicable". De hecho, estos costos son gastos comerciales reales, así que es lógico que sigan siendo deducibles de los beneficios gravables. Sin embargo, identificar estas deducciones como GT incrementaría la transparencia respecto al monto de los beneficios complementarios que pagan las empresas. En resumen, determinar si los gastos que no constituyen salarios para los trabajadores y sus familias son un GT del IRPJ depende del diseño del IRPN y la definición del punto de referencia de los GT a nivel del IRPJ. Debido a que Colombia no ha identificado un "benchmark" de los GT, este capítulo se enfoca en estas deducciones, ya que los miembros de la Mesa de Trabajo del IRPJ han indicado que las empresas están utilizando estos beneficios complementarios para remunerar a sus trabajadores, de forma tal que

se evade el impuesto a nivel del IRPN. El futuro reporte de GT colombiano debe enfocarse en estas partidas.

- **Donaciones:** Las Donaciones a la Corporación General Gustavo Matamoros D'Costa y a las fundaciones y organizaciones dedicadas a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y acceso a la justicia, a las organizaciones deportivas amateur, clubes deportivos, federaciones o asociaciones deportivas y al Comité Olímpico Colombiano, además de a las organizaciones recreativas o culturales, son deducibles hasta un 125% del valor de la donación. Simultáneamente, ciertas donaciones otorgan deducciones especiales y un descuento tributario, como se aprecia en los artículos 125 y 257 del ET. La Ley 2062 de 2020 estableció una nueva deducción recientemente por donaciones para las vacunas contra el COVID.

Descuentos tributarios:

- **IVA sobre la inversión en activos fijos:** El IVA sobre la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos puede reclamarse como un descuento al impuesto sobre la renta del año en que se pagó el IVA o en cualquier ejercicio fiscal posterior;
- **Impuesto de Industria y Comercio:** Los contribuyentes tienen derecho a reclamar el 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) como un descuento del IRPJ. El beneficio tributario será de un 100% a partir del 2022;
- **Donaciones:** El 25% de las donaciones otorgadas a entidades sin ánimo de lucro calificadas bajo el régimen tributario especial del IRPJ, y para los no contribuyentes del IRPJ, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario;
- **Otros descuentos del IRPJ:** El Anexo incluye una extensa lista de los demás descuentos del IRPJ.

4.2.2 Disposiciones tributarias que pueden repercutir en la efectividad de los Incentivos del IRPJ

Impuesto de recuperación del IRPJ

Colombia impone una retención en la fuente sobre los dividendos a una tarifa igual a la general del IRPJ (esto es, 32% en 2020, 31% en 2021 y 30% del 2022 en adelante) sobre los dividendos distribuidos que no han sido sometidos al IRPJ. Por este motivo, la retención en la fuente sobre tales ingresos actúa como un “*Impuesto de recuperación del IRPJ*”, el cual es el nombre que emplearemos en el resto de este capítulo.²⁴ El esquema en la Figura 4.2 aplica para determinar los montos máximos de los dividendos que pueden distribuirse como “*ingresos no constitutivos de renta*”, la cual es la terminología tributaria colombiana empleada para los dividendos que han sido sometidos al IRPJ, independientemente de la tarifa efectiva de IRPJ aplicada, por lo que no caen bajo el impuesto de recuperación del IRPJ. Por el contrario, los dividendos clasificados como “*rentas gravables*” hacen referencia a los dividendos distribuidos de los beneficios corporativos no gravados; los cuales son objeto del impuesto de recuperación del IRPJ.

²⁴ Si los dividendos se derivan de proyectos que califican como Mega Inversiones, la “recuperación” aplicará a una tarifa del 27%. Adicionalmente, si la inversión realizada por un no residente califica como una inversión de cartera, la “recuperación” ocurrirá a una tarifa del 25%.

Figura 4.2 Dividendos que pueden distribuirse como ingresos no constitutivos de renta

Operación	Concepto
	La base gravable, más las ganancias de capital gravables
Menos	Responsabilidad (bruta) del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ganancias de capital (esto es, antes de descuentos tributarios)
Menos	Descuentos por impuestos directos e indirectos pagados en el extranjero
Más	Dividendos no gravados recibidos por parte de otras empresas residentes y compañías de la Comunidad Andina
Más	Beneficios tributarios que “no pueden transferirse” a los accionistas
=	El monto máximo de los dividendos que pueden distribuirse como dividendos no gravados (MANTD, por su sigla en inglés). Estos dividendos no caen bajo el impuesto de recuperación del IRPJ; los dividendos distribuidos por encima del MANTD se gravarán usando la tarifa del impuesto de recuperación del IRPJ.

Fuente: DIAN.

Nótese que, en el caso que los dividendos deban someterse a tributación al nivel corporativo empleando la tarifa reducida (esto es, 27%, 20%, 9% o 0%, como en los regímenes ZOMAC y ZESE), estos no estarán sujetos al impuesto de recuperación (lo que significa que se considerarán ingresos no constitutivos de renta), debido a que tales beneficios se incluirán en las rentas gravables. Sin embargo, los beneficios gravados usando la tarifa del IRPJ de 0% no caen bajo el impuesto de recuperación del IRPJ, lo que ha generado la extraña situación que ciertos sectores, como los hoteles, han recurrido al lobby para recibir una tarifa del IRPJ reducida en lugar que sus beneficios se clasifiquen como rentas exentas.

El impuesto de recuperación del IRPJ se aplicará sobre la diferencia entre los beneficios contables y el MANTD. Debido a que las pérdidas que pueden transferirse reducen los beneficios contables y el MANTD, el impuesto de recuperación del IRPJ no neutralizará la transferencia de pérdidas. Sin embargo, los ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas, deducciones en exceso de los costos reales (por ejemplo, las deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales), y los descuentos tributarios se compensarán empleando el impuesto de recuperación del IRPJ. Debido a que la meta del impuesto de recuperación del IRPJ es neutralizar los incentivos tributarios otorgados a la corporación, la pregunta que puede plantearse es, ¿Por qué se implementaron estos incentivos tributarios en primer lugar?

Más aún, el impuesto de recuperación del IRPJ también compensa algunos de los beneficios tributarios justificados desde un punto de vista de política tributaria, como las deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales. Pero tal vez lo más importante, el impuesto de recuperación del IRPJ desincentiva la distribución de los beneficios por parte de las empresas, lo que afecta de forma negativa la dinámica del mercado de capitales en Colombia e induce a que las compañías apliquen estrategias de planeación fiscal, con el fin que sus beneficios puedan distribuirse de manera tal que evite el impuesto de recuperación.

Retención en la fuente sobre los dividendos

Los accionistas pagan un impuesto a los dividendos del 10% sobre las rentas que surjan de los beneficios empresariales a partir del 2017, salvo por aquellos derivados de Mega Inversiones. Con el fin de evitar el pago de este impuesto, algunos accionistas solían interponer una empresa entre la compañía distribuidora y ellos. Por este motivo, una retención en la fuente sobre los dividendos del 7,5% aplica desde el año 2019 para las distribuciones entre compañías colombianas. Este impuesto a los dividendos es cobrado únicamente en relación al primer reparto de dividendos entre entidades colombianas, y puede descontarse de la responsabilidad fiscal del último beneficiario (esto es, una empresa) del ingreso.

La interacción de la exención tributaria de los dividendos hasta 300 UVT (aproximadamente 11 millones de pesos o 2 900 dólares) y la retención en la fuente sobre estos ingresos ha generado mayor complejidad e incertidumbre tributaria. Los dividendos gravados con la retención en la fuente del 7,5% pueden distribuirse al accionista final sin la imposición de ningún tributo si estos son inferiores a 300 UVT. Sin embargo, todavía no hay claridad sobre si la compañía que realiza la distribución tendrá derecho a un reembolso por la retención en la fuente sobre los dividendos del 7,5% que se impuso en primer lugar. De no ser así, la exención de 300 UVT no generaría una reducción tributaria de 30 UVT (esto es, 10% de 300 UVT) para el accionista, sino que sería de únicamente 7,5 UVT (esto es, 2,5% de 300 UVT), ya que una retención en la fuente sobre los dividendos irrecuperable del 7,5% ha sido impuesta sobre la distribución inicial.

La retención en la fuente del 7,5% no aplica en ciertos casos, los cuales se indican en la Tabla 4.2 (estas exenciones se discuten en la nota de política de la Mesa de Trabajo 3). En el caso de dividendos gravables (esto es, los beneficios no sometidos al IRPJ a nivel corporativo), el impuesto de recuperación se retendrá en primer lugar y los beneficios resultantes se someterán al impuesto sobre los dividendos del 10%. Dicho tributo se discute en la nota de política tributaria de la Mesa de Trabajo 4.²⁵

Tabla 4.2 Tarifas de la retención en la fuente sobre los dividendos

	Antes del 2017	2017 en adelante
Residente – individuo	0%	0 – 10 % (*)
No residente – individuo	0	≤ 10%
Residente – entidad o corporación	0%	7.5%
No residente – entidad o corporación	0%	10% (pero los acuerdos de doble tributación pronostican una tarifa reducida)
Accionista de una empresa que califique para el régimen de Mega Inversión	0%	0%

Notas: Las primeras 300 Unidades de Valor Tributario (UVT) son exentas. Las tarifas de la retención en la fuente sobre los dividendos para individuos no residentes puede ser inferior bajo ciertos ADT. **Fuente:** Juan Pablo Godoy (Experto Nacional – Mesa de Trabajo 2).

Régimen de renta presuntiva (Impuesto Mínimo Alternativo)

²⁵ Las primeras 300 Unidades de Valor Tributario (UVT) de los dividendos distribuidos a los residentes colombianos son exentas. Este gasto tributario se discute en la nota de la Mesa de Trabajo 4.

La base tributaria para fines del IRPJ es la mayor entre las rentas gravables reales o la renta mínima presuntiva, la cual equivale al 0,5% del patrimonio bruto al 31 de diciembre del año fiscal anterior. A partir del 2021, la tarifa de renta presuntiva se fijará en un 0%, de forma que el sistema quede inactivo. Por este motivo, definir si este régimen genera un GT negativo o no ya no tiene relevancia práctica.

4.2.3 Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)

El régimen SIMPLE está disponible para empresas e independientes con ingresos brutos inferiores a 80 000 UVT (aproximadamente 2 849 mil millones de pesos o 771 000 dólares). Estas empresas o personas también deben cumplir con los siguientes requisitos: **i)** estar registrados en el RUT; **ii)** facturar de manera electrónica; **iii)** cumplir con las obligaciones tributarias formales y sustanciales del nivel nacional y territorial; y **iv)** comprobar su cumplimiento de las obligaciones ante el Sistema General de Seguridad Social.

Este régimen es optativo y sustituye el impuesto sobre la renta, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y los otros impuestos menores (por ejemplo, avisos y tableros, sobretasa bomberil). Las ganancias ocasionales (incluidas las ganancias de capital cuando estas no constituyan rentas corporativas ordinarias) y los ingresos no constitutivos de renta se deducen de los ingresos brutos. La tarifa tributaria es fija y varía en función de la actividad económica (existen cuatro grupos) y las categorías de ingresos brutos. Los aportes pensionales obligatorios del empleador se descuentan de la obligación del SIMPLE. Los empresarios independientes (no constituidos) no pueden beneficiarse de este crédito. Los contribuyentes declaran el IVA y el Impuesto Nacional al Consumo en el mismo formulario, pero el SIMPLE no reemplaza estos impuestos.

Los ingresos provenientes del SIMPLE se asignan parcialmente a los municipios, ya que este tributo reemplaza el Impuesto de Industria y Comercio. De acuerdo con la Corte Constitucional, este sistema no vulnera la autonomía de los municipios y distritos. De hecho, los municipios se enfrentan a un incentivo tributario para incrementar la tarifa del ICA al punto máximo permitido del 0,7%, ya que esto no generaría una carga tributaria superior para las empresas, sino que implicaría un traslado de los ingresos del SIMPLE del gobierno central a la entidad territorial.

El régimen tributario SIMPLE se considera presuntivo, debido a que pretende aproximar las ganancias (empleando tarifas diferentes para diferentes sectores, por ejemplo) y se grava sobre los ingresos brutos de las empresas e individuos. Al ser un sistema presuntivo, el SIMPLE puede incluirse en el punto de referencia de los GT, y, por ende, no se consideraría como un GT. Sin embargo, ciertos elementos del régimen constituyen GT. Este es el caso de las deducciones de los ingresos no constitutivos de renta de la base, además de la deducción de aportes pensionales obligatorios en forma de descuentos tributarios para empresas constituidas. El SIMPLE se analiza con mayor profundidad en la Sección 4.4.

Figura 4.3 De Ingresos Brutos a Obligación Final por el SIMPLE

	Ingresos Brutos
Menos	Ganancias ocasionales (incluidas las ganancias de capital)
Menos	Ingresos no constitutivos de renta
=	Rentas gravables
Obligación Fiscal	Rentas gravables x tarifa fija correspondiente

Menos	Aportes pensionales obligatorios del empleador
=	Obligación fiscal final

4.2.4 Ingresos tributarios no percibidos por los Gastos Tributarios del IRPJ y su impacto

Ingresos tributarios no percibidos

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) reporta ingresos tributarios no percibidos de aproximadamente 1% del PIB en 2019 (véase la Tabla 4.3). Sin embargo, esta aproximación refleja una considerable infravaloración de la suma total de los GT del IRPJ, debido a que no incluye información sobre las rentas no percibidas asociadas con los ingresos no constitutivos de renta y las deducciones no estándar, lo que a juicio de la Comisión se considera un GT, así como las tarifas reducidas de los regímenes especiales (véase el Capítulo 3 para una discusión más detallada). Esto se debe tanto a la falta de un punto de referencia claramente definido y la información limitada disponible en las declaraciones de impuestos. En particular, el MFMP señala que "... su existencia no siempre implica un beneficio para el contribuyente, dado que no se produce una mejora de la situación financiera" (MFMP, 2019 p. 492).

Los ingresos no percibidos por las tarifas reducidas del IRPJ para las empresas sujetas a regímenes tributarios favorables no se reportan actualmente en el MFMP, salvo por los de las ZF, los cuales se incluyen únicamente en el gran total, pero no en la sección de ingresos no recaudados por el IRPJ.²⁶ La Tabla 4.4 incluye una estimación parcial de este GT, la cual fue calculada por la DIAN específicamente para este reporte.

Tabla 4.3 Ingresos no percibidos por gastos del IRPJ en 2019

	Miles de millones de pesos	% del PIB
Publicado en el MFMP	10 104	0,95
Rentas exentas	4 188	0,4
Descuentos tributarios	4 533	0,4
Deducción tributaria por inversión en activos fijos*	803	0,1
Tarifas reducidas para las ZF**	580	0,05
Estimaciones adicionales no incluidas en el MFMP		
Tarifas reducidas de los regímenes especiales seleccionados***	77	0,00
Deducción del 50% sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros****	1 206	0,15

²⁶ En el MFMP de 2020, los ingresos no percibidos debido a las tarifas del IRPJ reducidas de las ZF únicamente se incluyeron en los ingresos no percibidos totales por el impuesto sobre la renta (Tabla AP1.1 del Apéndice del Anexo al MFMP de 2020), pero el monto no se reporta por separado. Adicionalmente, este GT no se incluyó en la tabla que enumera los GT distintos del Impuesto sobre la Renta (Sección A.1 del Apéndice del Anexo al MFMP).

Nota: Siguiendo las buenas prácticas, la DIAN aplica la tarifa estándar del IRPJ como tarifa de referencia al medir los ingresos no percibidos por las rentas exentas para las empresas sujetas a tarifas reducidas del IRPJ (regímenes especiales). *La deducción por la inversión en activos fijos aplicó entre los años gravables 2004 y 2010, la cual consistió en una deducción del 30% o 40%, en función del año, del valor de las inversiones realizadas en activos inmuebles fijos productivos. Desde el 2011, el uso de la deducción está permitido únicamente para los contribuyentes que firmaron un contrato de estabilidad jurídica donde se “estabilizó” la regla (Artículo 158-3 del Estatuto Tributario), en mayor parte durante la vigencia del contrato. **Esta estimación se incluye únicamente en los ingresos no percibidos totales por el impuesto sobre la renta en la tabla AP1.1 del MFMP de 2020, pero no se reporta por separado. ***Estos regímenes se describen por separado en la tabla 4.4, el total reportado en esta tabla excluye los ingresos no percibidos por las tarifas reducidas de las ZF, ya que se incluye en la línea anterior. Los ingresos no percibidos por las Mega Inversiones, parques temáticos, parques de ecoturismo, agroturismo y muelles náuticos no están disponibles, debido a que se regularon recientemente o su reglamentación sigue pendiente. ***No considerados actualmente como un GT por la DIAN, como otras deducciones no estándar.

Fuente: DIAN.

La Tabla 4.4 muestra los ingresos no percibidos por los distintos regímenes especiales y la cantidad de empresas incluidas en estas estimaciones. Las cifras de la DIAN demuestran que los ingresos tributarios no recaudados de la tarifa reducida del IRPJ en las empresas de las ZF suman aproximadamente un 0,05% del PIB. Sin embargo, cabe resaltar que estas cifras únicamente miden los ingresos no percibidos aplicando la tarifa reducida del 20%, en lugar de la tarifa general, sobre las rentas gravables netas de las empresas de las ZF, esto es, después que otros GT ya han reducido las rentas gravables. Por ende, esta medición no se puede interpretar como un resumen de los GT que benefician a un sector o actividad económica. Estas bajas estimaciones demuestran que las empresas de las ZF emplean una amplia gama de GT para reducir sus rentas gravables, de forma tal que el nivel real de la tarifa tributaria no es de mayor importancia, debido a que su base es muy estrecha en todo caso. Se puede llegar a una conclusión similar para otros sectores que se benefician de una amplia gama de GT, como el sector hotelero y turístico.

Tabla 4.4 Ingresos no percibidos por las tarifas reducidas en 2019

	Tarifa reducida del IRPJ	Ingresos no percibidos (miles de millones de pesos)	Número de empresas
Hoteles *	9%	21	278
Editoriales**	9%	24	162
ZF***	15 -20%	580	607
Empresas estatales industriales y comerciales****	9%	30	19
Uso de nuevos cultivos de tardío rendimiento*****	9%	2	36

Notas: *Actividades económicas incluidas en los códigos 5511 (hoteles) y 5512 (apartahoteles) CIIU rev. 4 clasificación A.C. **Editoriales, diarios, revistas y otras publicaciones, códigos 5811 y 5813 CIIU rev. 4 clasificación A.C. ***Artículo 240-1 Estatuto Tributario. No se encontraron registros de la aplicación de la tarifa del 15% para los usuarios de las ZF nuevas en Cúcuta (párrafo 4 del Artículo 240-1). ****Empresas industriales y comerciales con participación estatal superior al 90% con respecto al monopolio de los licores y bebidas espirituosas y los juegos de azar. Artículo 240 del Estatuto Tributario, párrafo 2. ***** Artículo 240 del Estatuto Tributario, párrafo 1. Esto hace referencia a los nuevos cultivos perenne (caucho, aceite de palma, cacao, árboles cítricos y demás árboles frutales) cultivados antes del ejercicio fiscal 2014.

Fuente: Declaraciones del impuesto sobre la renta para personas jurídicas Ejercicio Fiscal 2019. SGTIT, DIAN.

Los sectores más beneficiados por las rentas exentas entre los contribuyentes del IRPJ son las actividades financieras y de seguros, las actividades de construcción y el sector de suministro de energía eléctrica y gas (véase la Tabla A.1 en el Anexo).²⁷ La tabla 4.5 enumera las rentas exentas por

²⁷ La Tabla A.1 no incluye las rentas exentas de entidades sin ánimo de lucro.

tipo de sector e ingresos para los ítems principales (en total, la tabla presenta un 74% del total de las rentas exentas corporativas). Los tipos principales de rentas exentas son las exenciones en el sector de las empresas financieras y aseguradoras, las exenciones causadas por la aplicación de un Convenio de doble Imposición, las rentas por la venta de viviendas de interés social y de terrenos destinados para este tipo de proyectos por el sector de la construcción y los ingresos de las entidades sin ánimo de lucro. Las rentas exentas asociadas a los ahorros de los aportes pensionales obligatorios al RAIS no deben considerarse como un GT si Colombia opta por un punto de referencia exento-exento-gravado (EET, por su sigla en inglés).

Los acuerdos tributarios que generan rentas exentas incluyen la Decisión 578 de la Comunidad Andina, la cual establece que las rentas derivadas de ciertas operaciones entre países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) pueden considerarse exentas en el país de residencia del proveedor (país de la fuente). Sin embargo, los costos incurridos en Colombia para obtener este tipo de ingresos extranjeros exentos siguen siendo deducible en Colombia, lo que estrecha la base tributaria. Adicionalmente, los acuerdos tributarios para transporte aéreo y envíos, firmados por seis países, establecen que las rentas de la operación de aeronaves en el tráfico aéreo internacional, derivadas por una aerolínea de cualquier jurisdicción, serán exentas de cualquier impuesto sobre las ganancias por parte del gobierno de cada jurisdicción.

Sin embargo, la Decisión 578 puede modificarse para alinearse a las Convenciones Tributarias Modelo de la ONU y la OCDE, si las discusiones en curso se resuelven exitosamente. Particularmente, Colombia y Perú redactaron en 2020 revisiones sobre la Decisión 578, las cuales se presentarán a Bolivia y Ecuador para fines de discusión y aprobación. Por este motivo, se espera que una actualización de este régimen reduzca la doble tributación/doble no tributación y la evasión fiscal aplicable para las personas domiciliadas en los Países Miembros de la CAN que llevan a cabo actividades a nivel de la comunidad.

Finalmente, los mayores descuentos tributarios reportados por la DIAN son **1)** el descuento del IRPJ por el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) (40% del total de descuentos tributarios); **2)** El descuento del IRPJ por el IVA sobre inversión en activos fijos (37%) y **3)** d descuento por impuestos pagados en el extranjero por contribuyentes que perciben rentas de fuente extranjera (12%). Sin embargo, cabe resaltar que este reporte no toma en cuenta el descuento por impuestos pagados en el extranjero como un GT, como se explicó anteriormente.

Tabla 4.5. Rentas exentas por sector y tipo (ítems principales) (en miles de millones de pesos)

Subsector Económico	Concepto	Descripción del Concepto	Valor
Actividades financieras y de seguros	1	Las rentas exentas por los recursos de un plan financiado a través del sistema de capitalización individual (RAIS), un plan financiado a través de un sistema solidario (Régimen de Prima Media), los fondos para el pago de los bonos y las acciones de los bonos de pensiones, del fondo de pensión solidaria, de los fondos de pensión mencionados en las Artículo 4 del Decreto 841 de 1998 y 135 de la Ley 100 de 1993. Artículo 235-2, numeral 7, ET.	2.292
Actividades financieras y de seguros	8168	Rentas exentas de préstamos para la adquisición de vivienda prioritaria y/o de interés social, ET, Artículo 235-2, numeral 6, literal e)	1.106
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	8120	Rentas exentas debido a la aplicación de un Convenio de Doble Imposición (CDI)	1.045
Construcción	8165	Rentas exentas por la primera venta de vivienda prioritaria y/o de interés social. Literal b) Numeral 6, Artículo 235-2 del ET	652
Industrias manufactureras	8120	Rentas exentas debido a la aplicación de un Convenio de Doble Imposición (CDI)	621
Actividades financieras y de seguros	8169	Rentas exentas por los ingresos generados por la reserva de estabilización, constituida por las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías. Ley 100/1993 – Artículo 101. Numeral 9, Art, 235-2 del ET.	555
Educación	8142	Rentas exentas por ingresos netos de entidades sin ánimo de lucro. Artículo 358 del ET.	531
Actividades sanitarias para humanos y asistencia social	8142	Rentas exentas por ingresos netos de entidades sin ánimo de lucro. Artículo 358 del ET.	426
Actividades financieras y de seguros	8120	Rentas exentas debido a la aplicación de un Acuerdo de Doble Tributación (ADT)	327
Otras actividades de servicios	8142	Rentas exentas por ingresos netos de entidades sin ánimo de lucro. Artículo 358 del ET.	268
Construcción	8164	Rentas exentas por la venta de inmuebles destinados al desarrollo de proyectos de vivienda prioritaria y/o de interés social. ET, Artículo 235-2, numeral 6, literal a).	249

Transporte y almacenamiento	8120	Rentas exentas debido a la aplicación de un Convenio de Doble Imposición (CDI)	200
Comercio mayorista y minorista; reparaciones de motocicletas y vehículos motores	8120	Rentas exentas debido a la aplicación de un Convenio de Doble Imposición (CDI)	166
Servicios de alojamiento y comidas	8133	Rentas exentas por servicios prestados en hoteles nuevos. Numeral 3, Artículo 207-2 del ET – Decisión C-235/2019.	152
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	8156	Rentas exentas por beneficios de un fondo de pensiones. Artículo 207 del ET	130
Actividades profesionales, científicas y técnicas	8142	Rentas exentas por ingresos netos de entidades sin ánimo de lucro. Artículo 358 del ET.	114
Agricultura, ganado, caza, silvicultura y pesca	8106	Rentas exentas de plantaciones forestales nuevas, incluyendo la guadua, el caucho y el marañón. Artículo 235-2 numeral 5.	106
Construcción	8167	Rentas exentas establecidas en el Artículo 16 – Ley 546/1999, modificada por la Ley 964/2005 asociadas a los proyectos de vivienda de interés prioritario. Literal d), numeral 6, Artículo 235-2 del ET.	77
Administración pública y defensa; planes obligatorios de seguridad social	8142	Rentas exentas por ingresos netos de entidades sin ánimo de lucro. Artículo 358 del ET.	72
Actividades de servicios de soporte y administrativos	8120	Rentas exentas debido a la aplicación de un Convenio de Doble Imposición (CDI)	56
Actividades profesionales, científicas y técnicas	8120	Rentas exentas debido a la aplicación de un Convenio de Doble Imposición (CDI)	54
Actividades inmobiliarias	8164	Rentas exentas por la venta de inmuebles destinados al desarrollo de proyectos de vivienda prioritaria y/o de interés social. Numeral 6, Artículo 235-2 del ET.	45
Comercio mayorista y minorista; reparaciones de motocicletas y vehículos motores	8142	Rentas exentas por ingresos netos de entidades sin ánimo de lucro. Artículo 358 del ET.	42

Notas: La tabla reporta las rentas exentas en lugar de los ingresos tributarios no percibidos. Se emplearon dos fuentes de información para realizar esta tabla: El desglose de las rentas exentas suministrado por la información exógena (Formato 1011) y el valor total registrado por el contribuyente como Rentas Exentas Totales en la declaración de renta (Formato: 110). La información sobre las rentas exentas por concepto no está disponible, principalmente para el sector financiero y construcción. El monto total de rentas exentas de los contribuyentes es de 12 478 miles de millones de pesos (aproximadamente 3 mil millones de dólares).

Fuente: Coordinación de Estudios Económicos – SGAO – DGO – DIAN.

La carga tributaria para las empresas sería extremadamente alta si no existieran los GT

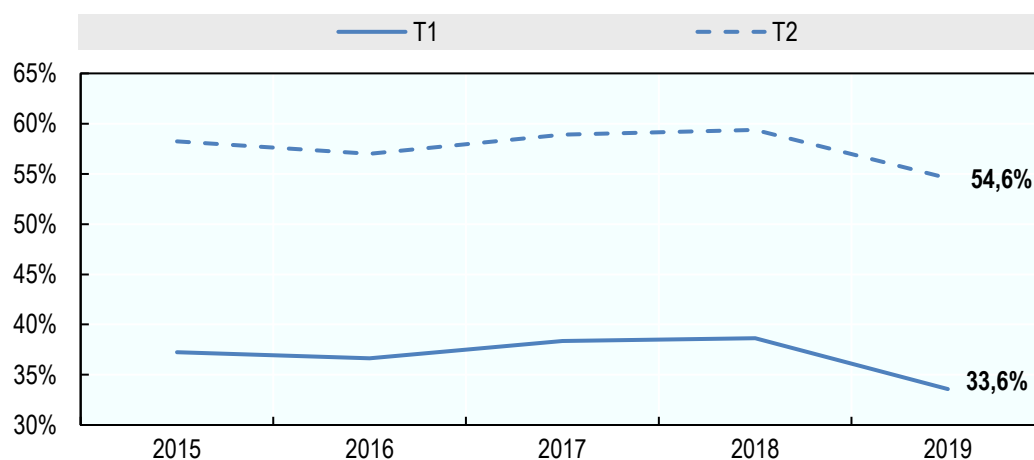
La Figura 4.6 ilustra la carga tributaria promedio de los impuestos corporativos como una estimación de la DIAN, basada en una encuesta aplicada a los “grandes contribuyentes” en Colombia. La información contable fue suministrada por 2 597 empresas y personas naturales para los ejercicios fiscales 2015 a 2019. Los sectores con la mayor representación en la encuesta fueron el Comercio Mayorista y Minorista (24.53%), las Industrias Manufactureras (23.57%) y las Actividades Financieras y de Seguros (8.89%).

La DIAN calculó los indicadores de la carga tributaria promedio de la siguiente forma:

- T1 = Impuesto sobre la renta, CREE y sobretasas (sin método de participación ni dividendos) / Beneficios contables (sin método de participación ni dividendos)
- T2 = Impuestos totales (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 + Timbre + Alumbrado Público + Impuesto al patrimonio + Impuesto de Timbre) / Beneficios antes de todos los impuestos

Particularmente, el denominador de estos indicadores se define como los beneficios contables menos el método de participación aplicado a las empresas que pagan una proporción de los dividendos a las casas matrices, como también dividendos que no se asocian a estas.

Figura 4.6 La carga tributaria para las empresas sería extremadamente alta si no existieran los GT



Notas: Los cálculos de las mediciones T1 y T2 se describen más arriba.

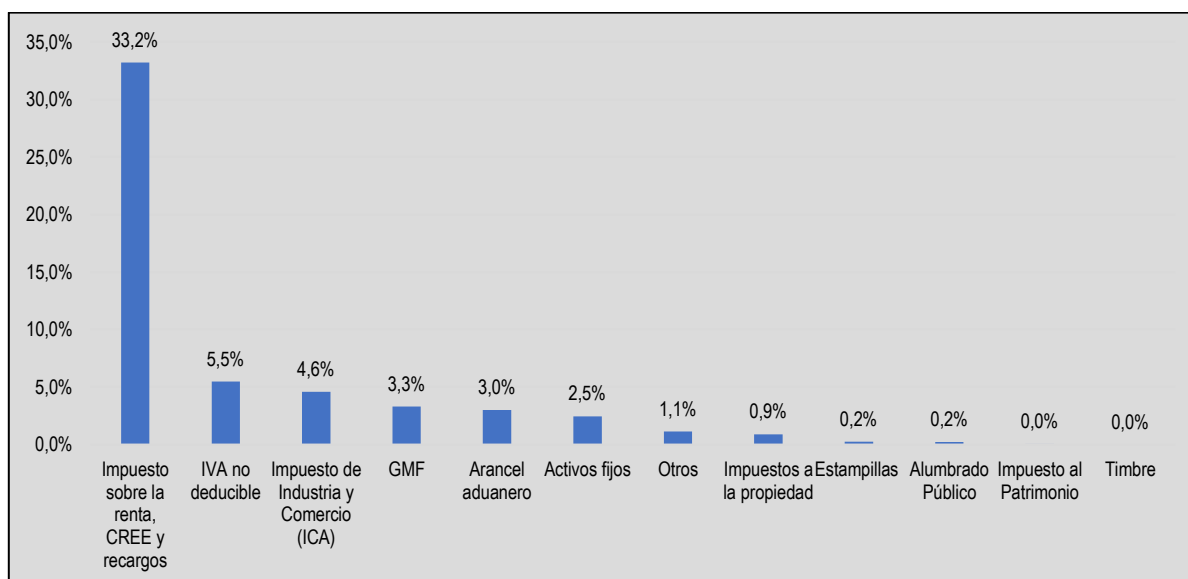
Fuente: DIAN.

La Figura 4.6 ilustra dos puntos clave. Primero, en promedio, la carga tributaria a la que se enfrentan los grandes contribuyentes (sin tomar en cuenta los GT clave, incluidos los descuentos tributarios) ha permanecido alta de forma persistente. Al considerar el IRPJ, el CREE y las sobretasas únicamente (indicador T1), las estimaciones de la DIAN sugieren que el gran contribuyente promedio pagaría aproximadamente un 33,6% de sus ingresos en impuestos para el año 2019, si cancelaran las tarifas tributarias estatutarias que aplican para estos tres impuestos. Adicionalmente, esta carga tributaria sube más de 1,5 veces cuando se incluyen los impuestos adicionales empleados para calcular el indicador T2 – si el gran contribuyente promedio tuviera que pagar las tarifas tributarias estatutarias

aplicables a estos impuestos sin derecho a reclamar los GT principales, más del 50% de sus ingresos se destinarían al pago de impuestos. Segundo, existe una reducción perceptible en la carga tributaria promedio de los grandes contribuyentes entre el 2018 y el 2019, debido a la reforma tributaria del 2016, las cuales incluyen una reducción de la tarifa estatutaria del IRPJ y la eliminación del CREE.

La Figura 4.7 diagrama el desglose de la carga tributaria promedio por impuesto al considerar el indicador T2. En este caso, la carga tributaria promedio para el 2019 se estimó en un 54,6%. La Figura 4.7 demuestra que 33,2 puntos porcentuales se atribuyen al IRPJ (y las sobretasas), mientras que 5,5 y 4,6 puntos porcentuales se atribuyen al IVA no deducible (incurrido cuando las empresas venden bienes excluidos del IVA o cuando se les rechaza un descuento por el IVA soportado) y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), respectivamente. Los impuestos adicionales que constituyen el indicador T2 añaden 10,4 puntos porcentuales adicionales a la carga tributaria promedio, con el gravamen a los movimientos financieros (3,3 p.p.), los aranceles aduaneros (3,0 p.p.) y el IVA sobre los activos fijos (2,5 p.p.) contribuyendo la mayor participación de la carga tributaria adicional. Estas cifras son promedios; las firmas que invierten mucho pueden enfrentarse a una carga superior del IVA sobre las inversiones, mientras que las empresas que no venden bienes excluidos pueden enfrentarse a una carga inferior del IVA no deducible.

Figura 4.7 Desglose por impuesto de la carga tributaria promedio (indicador T2), 2019



Notas: Información contable suministrada por 2 597 empresas (Ejercicios Fiscales: 2015 – 2019). Las empresas que reportan información pertenecen principalmente a los subsectores del Comercio Mayorista y Minorista (24,53%), las Industrias Manufactureras (23,57%) y las Actividades Financieras y de Seguros (8,89%).

Fuente: DIAN.

Sin embargo, existen preocupaciones frente a la representatividad de la encuesta, las cuales deben reconocerse al revisar estos hallazgos. La muestra puede considerarse pequeña y la mayoría de los encuestados potencialmente pueden presentar un sesgo, debido a que aquellos que desean

responder a la misma tienen una mayor probabilidad de ser los contribuyentes que pagan la tarifa estatutaria general del IRPJ. En el caso del indicador T1, la tarifa de carga tributaria promedio en 2019 se estimó en un 33,6%, mientras que la tarifa general del IRPJ para el mismo año fue de 33%. Las sobretasas incrementarían esta carga, pero únicamente el sector financiero está sometido a una sobretasa de cuatro puntos porcentuales, y varios sectores se benefician de tarifas reducidas (véase la Tabla 4.1). Por lo tanto, las cargas tributarias son superiores a lo esperado, y no están bien alineadas con las TET específicas para los sectores que se presentan en la Figura 4.8.²⁸

Adicionalmente, ambos indicadores no tienen en cuenta el efecto de los GT sobre la carga tributaria. Particularmente, los descuentos del IRPJ por el IVA sobre la inversión en activos fijos y el Impuesto de Industria y Comercio no parecen tomarse en cuenta en estos indicadores. Por este motivo, es probable que la carga tributaria promedio sea un poco inferior, debido a la gran cantidad de GT presentados en este Capítulo, los cuales reducirían las obligaciones tributarias de las grandes empresas. También cabe resaltar que las cifras presentadas asumen que las empresas no emplean estrategias de evasión y elusión fiscal para reducir su carga tributaria. Esto ocurre en la práctica.

No obstante, estos hallazgos tienen varias implicaciones. De manera considerable, ilustran lo onerosos que pueden ser varios de los impuestos corporativos en Colombia para los grandes contribuyentes, a pesar de las reducciones en la carga tributaria durante los últimos años. De hecho, es debido a esta gran carga tributaria sobre las empresas y demás grandes contribuyentes que se introdujeron estos GT. Adicionalmente, el análisis demuestra que excluir bienes y servicios del IVA genera un incremento considerable en la carga tributaria promedio para las compañías. Esto también aplica para la amplia gama de impuestos no basados en los ingresos que estas entidades deben pagar. Algunas empresas e individuos también pueden afirmar que la evasión y elusión fiscal se emplean simplemente para reducir su carga tributaria. Lamentablemente, aquellos que no pueden costear los recursos necesarios para emplear estas estrategias de elusión, son los que en últimas pagan las consecuencias de las engorrosas tarifas de impuestos corporativos colombianos, así como su estrecha base.

La CBT recomienda que los datos subyacentes empleados en esta encuesta, además de los datos de las declaraciones de renta para personas jurídicas, se evalúen a mayor profundidad como parte de un proyecto de seguimiento, con el fin de identificar las tasas efectivas de tributación verdaderamente pagadas.

Incentivos tributarios y TET específicas para los sectores

La Figura 4.8 reporta las tarifas efectivas del IRPJ entre los sectores económicos, calculadas con base en los datos de las declaraciones tributarias. La TET en la barra gris (extrayendo rentas exentas y descuentos tributarios) se estimó de la siguiente forma:

$$(obligación\ tributaria\ bruta + rentas\ exentas * 0.3) / (rentas\ gravables\ netas + rentas\ exentas + deducción\ por\ inversión\ en\ activos\ fijos)$$

Al extraer las rentas exentas y los descuentos tributarios, las TET entre los sectores económicos se aproximan a la tarifa estatutaria del IRPJ. Las TET han sido ajustadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público anticipando la tarifa del IRPJ del 30% que aplicará a partir del año 2022. El motivo por el cual las TET, al no aplicar los GT, no son del 30%, podría deberse a que algunas empresas dentro

²⁸ Sin embargo, esta diferencia se reduciría marginalmente al emplear las mismas tarifas del IRPJ – La Figura 4,8 demuestra una tarifa del IRPJ de 30%, que aplicaría del 2022 en adelante, mientras que la Figura 4.6 emplea la tarifa nominal de 33% del 2019.

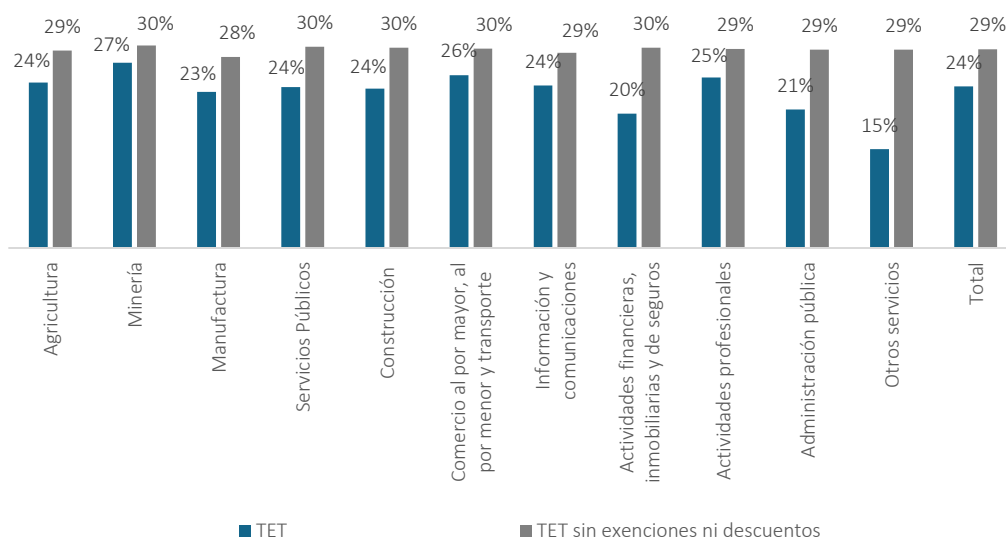
de los más amplios sectores de la industria presentadas en el cuadro, se benefician de una tarifa reducida del IRPJ. Nótese también que algunos sectores están cobijados por ciertas reglas fiscales especiales, como es el caso de las empresas de seguros de vida, fondos de pensiones, bancos, sector de la construcción, transportadores aéreos y estaciones de servicio (véase el Anexo 4.A).

Las TET en la barra azul (incluidos los GT) se calcularon empleando la siguiente fórmula:

$$(Obligación tributaria bruta - descuentos tributarios) / (rentas gravables netas + rentas exentas + deducción por inversión en activos fijos)$$

Sin embargo, cabe resaltar que las TET varían considerablemente entre los tipos de empresas, así como el sector y tamaño de la compañía. La estrecha base genera una amplia gama de oportunidades de planeación tributaria. Las empresas que no participan activamente en actos de elusión fiscal y, posiblemente, evasión fiscal, enfrentan una desventaja competitiva en comparación con las sociedades que usan y abusan de forma más agresiva de las lagunas fiscales y debilidades de la administración de impuestos. Por ejemplo, Picon (2016) encontró TET para las cinco mayores Empresas Multinacionales (EMN) en la región de Antioquia, con sedes en países con los cuales Colombia ha firmado un acuerdo tributario. 4 de cada 5 EMN pagan una TET significativamente inferior al 10%, lo que es contrario a los datos incluidos en la Figura 4.8.

Figura 4.8 Tarifas efectivas del IRPJ por sector económico, pronóstico 2022



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Notas: Este escenario emplea una TET ajustada a la tarifa tributaria estatutaria general del 30%, que aplicará desde el año 2022. Se basa en las declaraciones del impuesto sobre la renta para personas jurídicas del ejercicio fiscal 2019. Este cálculo únicamente toma en cuenta el pago del impuesto sobre la renta.

4.3 Categorización de los Gastos Tributarios del IRPJ

Las partidas más importantes de GT se asignan a cinco categorías:

- Categoría I: No se recomienda/requiere reformar
- Categoría II: Se recomienda una reforma a los GT que amplíe la base
- Categoría III: Una reforma puede ser posible con el tiempo, condicionada por la implementación de reformas tributarias acompañantes
- Categoría IV: Se requiere analizar aún más la conveniencia de reformar los GT, pero los ingresos tributarios no percibidos de los GT deben medirse y los GT deben evaluarse
- Categoría V: Determinar si existe un GT depende del punto de referencia

Los incentivos tributarios se han asignado a estas categorías siguiendo una serie de criterios, incluido el valor esperado de ingresos no percibidos, impacto distorsionante y/o distributivo y la complejidad. Adicionalmente, la Tabla 4.6 incluye una quinta columna en la que se señala si existe una duda genuina sobre si la partida de ingresos no constitutivos de renta constituye un GT o no.

Table 4.6 – Categorización de Gastos Tributarios del IRPJ

	Categoría I: No reformar	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no	Categoría V Existe o no un GT
Ingresos no constitutivos de renta	• Dividendos no gravados		• Venta no sustancial de acciones		
Rentas exentas			• Beneficios de la Economía Naranja • Beneficios del sector agrícola • Beneficios de plantaciones • Beneficios del sector de energías renovables	• Rentas de fondos de pensiones	Los Convenios de Doble Imposición normalmente son parte del punto de referencia de GT; por lo tanto, no generan GT
Costos deducibles no estándar	• Deducción por depreciación acelerada para fines fiscales	• Deducción de donaciones superiores al valor de la donación	• Gravamen a los movimientos financieros	• Impuesto predial	Gastos que no constituyen salario para trabajadores y sus familias
Tarifas reducidas		• Tarifas reducidas del IRPJ (particularmente la tarifa del 9%)	• Tarifas reducidas del IRPJ (particularmente la tarifa del 27%)	• Sobretasa para el sector financiero	
Descuentos tributarios	• Impuestos pagados en el extranjero	• Donaciones	• IVA sobre inversión en activos fijos • Impuesto de Industria y	• Otros descuentos del IRPJ	

			Comercio		
Regímenes especiales	- Entidades sin ánimo de lucro - Régimen CHC	- Entidades sin ánimo de lucro (particularmente la tarifa del IRPJ reducida del 20% que aplique) - ZOMAC y ZESE (consultar la Mesa de Trabajo 3) - Construcción	Régimen de Mega Inversiones		SIMPLE
Reglas especiales para determinar las rentas gravables			Sector bancario y de seguros, construcción, transporte internacional, estaciones de servicio		

La Categoría I incluye:

- [Dividendos no gravados](#): El hecho que los dividendos gravados bajo el IRPJ no vuelvan a ser gravados como rentas bajo el IRPJ probablemente sería parte del punto de referencia de GT en Colombia (si el país hubiese definido uno). Por lo tanto, esta disposición no constituye un GT.

El punto de referencia de GT también incluiría la retención en la fuente sobre los dividendos, gravada a una tarifa de 10% a nombre de los accionistas finales (y se retendría por parte de la compañía distribidora). Toda exención de esta retención en la fuente sobre los dividendos, así como cualquier situación en la que aplique una tarifa reducida, constituiría un GT.
- [Deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales](#): Un análisis sobre si las deducciones por depreciación fiscal se alinean a la depreciación económica de los activos sobrepasa el alcance de este reporte. Sin embargo, en términos generales, la depreciación acelerada para fines fiscales ofrece un incentivo tributario basado en costos para las empresas y constituye una buena práctica. Esto ofrece una ventaja en el flujo de caja de las compañías, las cuales pueden reclamar una deducción mayor por adelantado, la cual se compensará por la administración de impuestos con menores deducciones en el futuro. Los ingresos tributarios globales no percibidos para el fisco siguen siendo bajos, particularmente en un escenario en que las tasas de interés sean bajas, mientras que se genera un incentivo tributario para que las empresas inviertan.
- [Descuento por impuestos pagados en el extranjero](#): Esta es parte integrante de un sistema tributario global; debido a que Colombia opera bajo un sistema tributario de este tipo, este beneficio no puede eliminarse.
- [Entidades sin ánimo de lucro](#): El tratamiento tributario en Colombia frente a los excedentes de las entidades sin ánimo de lucro invertidos en la “actividad meritoria” parece alinearse al tratamiento tributario aplicado en otros países de la OCDE (consultar

el Estudio de Política Tributaria “*Taxation and Philanthropy*” (Tributación y Filantropía) de la OCDE). Sin embargo, esta exención puede generar una competencia injusta para el sector con ánimo de lucro; la medida en que esto ocurre requiere de un análisis más profundo que debe llevarse a cabo como un proyecto de seguimiento. Existen varios mecanismos de control vigentes para reducir las posibilidades de planeación tributaria – particularmente los Artículos 356-1, 358 y 364-2, pero si se abusa de esta exención tributaria, hay argumentos sólidos que apoyan su reforma y la tributación de toda actividad comercial llevada a cabo por organizaciones sin ánimo de lucro como empresas ordinarias sujetas a la tarifa general del IRPJ (independientemente de la manera en que estos beneficios se utilicen).

- Régimen CHC: En términos generales, este régimen grava a las CHC bajo un esquema tributario territorial que grava las rentas únicamente si su fuente está ubicada en Colombia, en lugar del sistema global estándar. A pesar que esto constituye una considerable ventaja tributaria en comparación con los demás negocios que operan en el sector financiero (y en otras ramas), este sistema puede justificarse con el fin que las empresas financieras sean competitivas en un contexto internacional, en el que varios países tienen tarifas tributarias inferiores y operan bajo un sistema tributario territorial, como en el caso colombiano.
- Los miembros de la Mesa de Trabajo señalaron la posibilidad de realizar ciertos ajustes sobre el régimen CHC, con el fin de evadir planeaciones tributarias agresivas. Esto requeriría de un análisis más profundo del régimen, lo que sobrepasa el alcance del reporte; sin embargo, la Comisión anima a las entidades competentes a iniciar el análisis requerido.

La Categoría II incluye:

- Deducción de donaciones superiores al valor de la donación: La deducción del 125% sobre el valor de la donación, en lugar del valor de la misma, es generosa y puede restringirse.
- Descuento por donaciones: El descuento del IRPJ equivale al 25% del monto total de las donaciones (Artículo 258 del Estatuto Tributario). En combinación con lo dispuesto en los artículos 255 y 256 ibidem, este monto no puede exceder el 25% del descuento del IRPJ a disposición del contribuyente en el respectivo ejercicio fiscal. Este beneficio es bastante generoso y debe reformarse; por ejemplo, con la inclusión de un tope sobre el valor máximo del descuento que puede reclamarse. Debido a que el IRPJ actual incrementa con las rentas del contribuyente, su carácter es regresivo al beneficiar más a las personas con mayores ingresos.
- Tarifa reducida para entidades sin ánimo de lucro: Los excedentes no invertidos o adjudicados para lograr el “propósito meritorio” de la organización se gravan con una tarifa reducida del IRPJ de 20%, en lugar de la tarifa general del IRPJ. La justificación de este tratamiento tributario preferencial es deficiente.
- La tarifa reducida del IRPJ del 9%: La extremadamente baja tarifa del 9% del IRPJ genera una desigualdad en el sistema tributario colombiano. Ofrecer una tarifa muy baja a una selección de sectores y empresas, mientras que las demás enfrentan una alta tarifa del IRPJ de 31%, es un factor que socaba la moral tributaria y genera un incentivo para evadir o eludir impuestos. La introducción de la tarifa del IRPJ del 9% no ha sido

acompañada de un análisis costo-beneficio, adicionalmente, el impacto de la tarifa reducida tampoco ha sido evaluado.

- [Beneficios de la construcción de vivienda de interés social](#): El incentivo tributario que beneficia a las empresas constructoras al edificar viviendas de interés social es una medida mal enfocada; existen mejores instrumentos que son más efectivos para garantizar que suficientes unidades habitacionales de interés social de buena calidad se construyan en Colombia.

La Categoría III incluye:

- [Venta no sustancial de acciones](#): Las ganancias de capital realizadas sobre las acciones que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia, cuando la venta no excede el 10% de las acciones en circulación, y cuando las acciones son propiedad de un solo beneficiario efectivo, son ingresos no constitutivos de renta. Esta disposición es un GT, y existen fundamentos para alinear su tratamiento tributario con el de otras ganancias corporativas.

En términos generales, varios países de la OCDE implementan regímenes de exención de participación mediante los cuales los dividendos y las ganancias de capital de las participaciones significativas (por ejemplo, una propiedad de acciones superior al 10%) están exentos de impuestos para los negocios que reciben los dividendos y realizan ganancias de capital. Colombia no implementa un régimen de exención en participación. En lugar de esto, el punto de referencia de GT incluye a las ganancias de capital realizadas como ingresos comerciales, salvo por este caso en particular.

Decidir sobre si Colombia debería apartarse de su enfoque actual e implementar un régimen de exención de participación es un asunto de política tributaria que sobrepasa el alcance de este reporte. Como parte de una reforma fundamental a los impuestos corporativos que recomienda la CBT, Colombia también podría reevaluar la manera en que grava los ingresos corporativos percibidos en forma de ganancias de capital ordinarias u ocasionales. Por este motivo, este GT se incluye bajo la categoría III.

- [Beneficios de la Economía Naranja](#): Estos incentivos tributarios se introdujeron en el 2019. Un sistema corporativo competitivo no requeriría disposiciones tributarias para sectores específicos. Los incentivos tributarios basados en beneficios deben evitarse, ya que globalmente se consideran una mala práctica. Por ende, a pesar que se reconoce que estos incentivos no han sido diseñados adecuadamente y constituyen una reducción tributaria generosa, particularmente debido a que los incentivos tributarios basados en beneficios son un instrumento deficiente para estimular la inversión, puede ser difícil de suprimir a corto plazo. En lugar de esto, tales beneficios pueden eliminarse cuando el régimen general de impuestos corporativos sea más competitivo (esto es, cuando los impuestos corporativos no basados en ingresos se eliminen y una tarifa general del IRPJ se reduzca aún más).
- [Beneficios del sector agrícola y las plantaciones](#): Los incentivos tributarios sobre las utilidades para apoyar al sector agrícola no son rentables, y los desafíos a los que se enfrenta esta industria deben abordarse de raíz, en lugar de tratarse por medio del sistema tributario.
- [Beneficios del sector de energías renovables](#): Los incentivos sobre los dividendos encaminados a estimular la producción de energías renovables no son rentables;

Colombia debería estimular la energía renovable mediante subsidios directos o con beneficios tributarios basados en los costos. Los incentivos basados en utilidades actuales pueden eliminarse después que un mejor sistema esté en pie.

Cabe resaltar que estos incentivos tributarios sobre las utilidades generalmente están mal diseñados o son extremadamente generosos y no abordan de raíz los problemas subyacentes a los que estos sectores se enfrentan. El Anexo contiene una lista más extensa con los beneficios basados en ingresos que tienen las mismas deficiencias. Por ende, existen fundamentos para eliminar estos incentivos a corto plazo – en tal caso, estos deberían incluirse en la categoría II. Sin embargo, el enfoque empleado en el reporte apunta a que Colombia prepare una reforma fundamental que amplíe la base del IRPJ, nivele el tratamiento tributario a través de todos los sectores y reduzca la tarifa para todas las empresas. Los incentivos tributarios en la categoría III podrían eliminarse como parte de dicha reforma.

- *Gravamen a los movimientos financieros*: El GMF es un impuesto distorsionante que desincentiva el ingreso de las empresas a la economía formal y disuade la inversión nacional y extranjera. Por este motivo, este tributo debe eliminarse, permitiendo que la deducción corra la misma suerte.
- *Tarifas reducidas del IRPJ*: Las tarifas reducidas del IRPJ enfocadas a sectores específicos pueden generar distorsiones en todos los sectores; la fundamentación de imponer una baja tarifa del 9% para ciertas industrias, mientras que otras están forzados a pagar una tarifa del 31% es bastante deficiente (la tarifa del IRPJ fue reducida del 32% en el 2020). El objetivo debe ser fortalecer la competitividad del régimen de impuestos corporativos global y estabilizar la tarifa en todos los sectores. La categoría de negocios que se benefician de la muy baja tasa del IRPJ de 9% es bastante amplia, y los fundamentos normativos de este incentivo son deficientes. Una discusión sobre la tarifa del 27% que aplica para el régimen de Mega Inversiones se presenta a continuación.
- *Descuento por el IVA sobre la inversión en activos fijos y por el Impuesto de Industria y Comercio*: Estos son descuentos del IRPJ muy poco comunes, pero se han introducido con el fin de compensar a las empresas por las debilidades en el diseño de otros impuestos en Colombia. Estos beneficios pueden eliminarse únicamente si los desafíos subyacentes han sido abordados en primer lugar. Lo anterior incluye que el IVA soportado sobre las inversiones en activos fijos sea descontable del IVA repercutido, además de eliminar el Impuesto de Industria y Comercio. Sin estas reformas, se deben mantener tales descuentos, ya que reducen significativamente los costos de capital para las empresas y pueden remediar las fallas en el diseño del sistema tributario colombiano.
- *El régimen de Mega Inversiones*: Esta figura genera una distorsión a favor de las grandes empresas e inversiones. Nuevamente, es un régimen especial introducido con el fin de compensar por el hecho que el sistema de impuestos corporativos estándar no es competitivo. Este problema debe abordarse de raíz, en lugar de introducir regímenes tributarios privilegiados. A pesar que la tarifa del 27% aplicable no es particularmente baja, el hecho que la inversión puede contabilizarse como un gasto inmediatamente por 2 años y que los dividendos no están sujetos a tributación, se considera como un incentivo generoso basado en los costos. Únicamente las empresas rentables y existentes pueden beneficiarse a plenitud de este beneficio tributario, debido a que las nuevas compañías pueden no generar ingresos en los primeros años después de realizar una gran inversión.

- Reglas tributarias especiales para sectores específicos, incluido el sector bancario y de seguros, el sector de la construcción, el transporte internacional y las estaciones de servicio (véase el Anexo): Ciertos sectores se benefician de reglas tributarias específicas que determinan la obligación fiscal. Se debe evaluar si estas disposiciones especiales constituyen un GT (o varios GT), continúan siendo necesarias y cumplen con sus objetivos. Dicho análisis puede llevarse a cabo como parte de la preparación de una reforma tributaria fundamental del régimen de impuestos corporativos en Colombia.

La Categoría IV incluye:

- Rentas de fondos de pensiones: La reforma está condicionada por el tratamiento tributario global de las pensiones. Si los ahorros privados de pensión se gravaran empleando un enfoque EET (*exento-exento-gravado*), eximir el retorno de las rentas acumuladas en el fondo de pensiones sería parte del punto de referencia (lo que significa que esto no se consideraría como un GT). Sin embargo, lo anterior requeriría la imposición de la pensión recibida por el individuo tras su jubilación. Si Colombia decidiera gravar los ahorros privados de pensión bajo el enfoque TTE (*gravado-gravado-exento*), la exención tributaria por el retorno obtenido mediante los fondos privados de pensión constituiría un GT que debe reformarse.
- Convenios de Doble Imposición: Las disposiciones de acuerdos tributarios se incluyen en el punto de referencia del gasto tributario, por lo que no constituyen un GT.

Sin embargo, cabe resaltar que los acuerdos tributarios pueden incluir disposiciones similares a los incentivos en cuanto a su impacto. Por ejemplo, estos acuerdos pueden asignar los derechos de imposición sobre ciertos tipos de rentas a una jurisdicción extranjera (particularmente si dicho Estado tiene bajas tarifas de impuestos), de manera que el país de origen se convierta en una ubicación atractiva para la inversión extranjera directa. Estos incentivos tributarios a menudo son menos transparentes que los beneficios incluidos directamente en el Estatuto Tributario. La medida en que los acuerdos tributarios colombianos incluyen dichos incentivos “indirectos” es un factor que excede el alcance de este reporte. Según el entendimiento de la Comisión, los países de la OCDE no intentan estimar los ingresos tributarios no percibidos de estos beneficios “indirectos”, y tampoco incluyen las estimaciones en su reporte anual de Gastos Tributarios.

- Impuesto predial: De acuerdo con el Artículo 115 del Estatuto Tributario colombiano, el Impuesto Predial es actualmente deducible del IRPJ, siempre y cuando dicho tributo esté asociado a la actividad económica del contribuyente.

Existen argumentos a favor y en contra de la deducibilidad de un impuesto recurrente sobre bienes inmuebles comerciales, y los países de la OCDE suelen diferir en la forma que abordan el tema. En términos generales, si las empresas pagan los servicios locales que reciben (por ejemplo, eliminación de desperdicios, cuerpo de bomberos) a través del impuesto predial, no asumirían estos costos directamente, sino que lo harían de forma indirecta mediante el tributo. Si los costos directos serían deducibles de impuestos, se podría argumentar que aquellos pagados “indirectamente” mediante una tarifa por un servicio pagado al gobierno también deberían ser deducibles. En este caso, el impuesto predial podría ser deducible de los beneficios corporativos gravables. En la medida en que el tributo exceda la “tarifa por el servicio” y constituya un impuesto real,

su pago podría ser no deducible de las rentas gravables corporativas, ya sea completa o parcialmente.

- *Gastos que no constituyen salario para trabajadores y sus familias*: Los gastos incurridos por los trabajadores, como el seguro de salud adicional, las prestaciones para ahorros privados de pensión y demás beneficios complementarios, son deducibles de las rentas gravables corporativas. Determinar si estos son GT del IRPJ depende de la forma en que los beneficios complementarios son gravados bajo el IRPN. Si estos beneficios complementarios no se gravan bajo el IRPN, existen argumentos válidos para rechazar su deducción de las rentas gravables corporativas. No obstante, si estos beneficios complementarios se valoran empleando el valor del mercado y se gravan bajo el IRPN en manos del empleado, los costos pueden seguir siendo deducidos de las rentas gravables corporativas (véase la discusión incluida al inicio de este capítulo).
- *Sobretasa para el sector financiero*: La sobretasa para el sector financiero es un GT con un valor negativo, ya que esta disposición recauda más ingresos que el régimen de impuestos corporativos incluido en el punto de referencia. Después de la crisis financiera de 2008/9, varios países introdujeron impuestos específicos para el sector financiero. Sin embargo, una discusión sobre si esta disposición tributaria puede reformarse excede el alcance de este reporte, ya que la misma requeriría un análisis a profundidad de la forma en que el sector financiero tributa, incluida la reglamentación de la base aplicable, y dicha información no fue compartida ni discutida con la Comisión durante la redacción del reporte.
- *Otros descuentos del IRPJ*: Colombia cuenta con varios descuentos generosos del IRPJ. Determinar si existe la posibilidad de hacer que estos sean menos generosos o de eliminarlos (o, de hecho, hacer que sean más generosos), requeriría un análisis costo-beneficio de cada uno de estos GT.
- *Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)*: Las disposiciones tributarias que pretenden lograr la simplificación y reducir los costos de exacción para las pequeñas empresas generalmente no se consideran gastos tributarios. Sin embargo, dado el alto umbral del SIMPLE, es difícil argumentar que este sistema no debería incluirse como un gasto tributario.

4.4 Identificar las Prioridades de la Reforma para los Gastos Tributarios del IRPJ

Descuentos tributarios por el IVA sobre activos fijos y el Impuesto de Industria y Comercio

Colombia ha reducido gradualmente su tarifa estándar del IRPJ y eliminando algunos de los impuestos adicionales sobre las empresas, como el CREE y, en mayor medida, el impuesto a la riqueza para personas jurídicas. Sin embargo, todavía persisten algunas debilidades substanciales en el diseño del sistema tributario corporativo, particularmente debido a que los impuestos adicionales que las empresas deben pagar no se basan en los beneficios. Estos incluyen el IVA que se genera sobre la inversión en activos fijos, sin el cual las empresas tienen derecho a imputar el IVA soportado del IVA que cobran en sus ventas, el Impuesto de Industria y Comercio recaudan los municipios y distritos sobre los ingresos brutos de las empresas y el Gravamen a los Movimientos Financieros. No obstante, Colombia ha reconocido que estas debilidades en el diseño tributario incrementan los costos de capital y hacen que el sistema tributario corporativo sea menos competitivo.

Desde el 2019 en adelante, el país ha introducido descuentos del IRPJ que equivalen al monto del IVA pagado sobre la inversión en activos fijos. Además, las empresas recibirán un descuento pleno del IRPJ por el Impuesto de Industria y Comercio a partir del año 2022; estas también pueden deducir parcialmente el Gravamen a los Movimientos Financieros de sus rentas gravables. Estas reformas son un paso en la dirección correcta.

Las mencionadas deducciones y descuentos tributarios no califican como *“incentivos tributarios”*, debido a que no motivan la inversión, sino que pretenden abordar una debilidad del sistema tributario colombiano. Estos GT deben mantenerse hasta que los desafíos subyacentes se arreglen de raíz, esto es, hasta que las empresas puedan obtener un descuento por el IVA soportado y pagado por la inversión en activos fijos aplicable para el IVA que se cobra por las ventas, se elimine y reemplace el Impuesto de Industria y comercio por un impuesto que no grave los ingresos brutos, así como la eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros.

El descuento del IRPJ por el IVA sobre la inversión es subóptimo, debido a que únicamente se puede recuperar de forma parcial. De hecho, el descuento del IRPJ por el IVA sobre los activos fijos y el descuento del IRPJ de 50% sobre el Impuesto de Industria y Comercio (100% del 2022 en adelante) únicamente puede ser reclamado por las compañías rentables con obligaciones de IRPJ suficientemente altas. Este miedo apacigua de cierta forma debido a que los descuentos tributarios no utilizados pueden transferirse para compensar las obligaciones de IRPJ de ejercicios fiscales posteriores. Sin embargo, si el descuento del IRPJ por el IVA e ICA no puede reclamarse en el año en que tales obligaciones se incurrieron, estos continuarán incrementando el costo del capital y desincentivando la inversión.

Las empresas pueden verse obligadas a emplear el descuento por un número de años si tienen suficientes obligaciones tributarias. De acuerdo con la DIAN, a pesar que en el 2019 se pagaron 6 000 miles de millones de pesos en IVA sobre la inversión, únicamente 1 500 miles de millones de pesos se devolvieron mediante el descuento del IRPJ. Idealmente, la mejor estrategia sería que Colombia abordara los fallos en el diseño del impuesto de raíz, haciendo que el IVA sobre la inversión se descuenta dentro del IVA, en lugar de abordarlo mediante el IRPJ. Adicionalmente, la venta de activos fijos también debe estar sujeta al IVA.

De hecho, estos descuentos hacen que el sistema tributario colombiano sea procíclico. Durante los auges, cuando las ganancias son altas, las empresas se enfrentan a un incentivo tributario para invertir, ya que pueden beneficiarse de los descuentos del IRPJ, lo que reduciría el costo de capital. Durante las desaceleraciones, cuando las ganancias son bajas, y particularmente cuando se espera que estas desaceleraciones se prolonguen con el tiempo, ocurre un incentivo opuesto, y las compañías se enfrentan a un incentivo para posponer la inversión hasta que estén seguras de tener una obligación del IRPJ que sea suficientemente alta para reclamar los respectivos descuentos. Adicionalmente, estos beneficios generan una ventaja de carácter tributario para las empresas más grandes que son rentables, y un sesgo en contra de las sociedades emergentes que a la fecha no han logrado obtener grandes beneficios. Por último, lo anterior también deriva en un sesgo en contra de las empresas de capital intensivo.

Sin embargo, es importante mantener el descuento del IRPJ mientras que el sistema del IVA no sea modificado. Una reforma a este impuesto que ofrezca a los negocios un descuento por el IVA soportado pagado sobre la inversión en activos fijos deberá estar acompañado de normas transitorias. Las empresas con descuentos del IRPJ no utilizados por el IVA pagado sobre la inversión en activos fijos previos a la reforma deben mantener el derecho a emplear estos descuentos, con el

fin de reducir su obligación del IRPJ. El IVA pagado por las nuevas inversiones debe acreditarse contra el IVA repercutido sobre las ventas.

Una opción interesante sería evaluar si el IVA sobre la inversión puede acreditarse gradualmente al IVA repercutido sobre los productos con el tiempo, por ejemplo, durante un periodo de 3 años, en lugar del año en que la inversión se llevó a cabo. Idealmente, el gobierno compensaría a las empresas por el retraso del reembolso mediante el pago de una tasa de interés sobre los descuentos del IVA diferidos. Esto podría reducir el impacto sobre los ingresos tributarios del ejercicio en que se implemente la reforma del IVA. Con el tiempo, Colombia podría pasar a un régimen que disponga el reembolso inmediato del IVA pagado sobre la inversión, como en otros países de la OCDE.

Deducción del Gravamen a los Movimientos Financieros como un gasto corporativo

Las empresas deben pagar un Gravamen a los Movimientos Financieros con una tasa del 0,4%; el 50% del impuesto pagado puede deducirse de los beneficios corporativos gravables como un gasto corporativo ordinario. Sin embargo, esta deducción únicamente compensa a las empresas de manera parcial por el costo incurrido. De hecho, para las empresas que tributan a la tarifa general del IRPJ de 32%, la deducción de impuestos genera una ganancia financiera igual al 16% de la obligación del Gravamen a los Movimientos Financieros (esto es, 50% de la obligación tributaria multiplicado por la tarifa estatutaria del IRPJ de 32%); esto significa que estas compañías incurren en un 84% del Gravamen a los Movimientos Financieros. Las sociedades obligadas a pagar una tarifa efectiva del IRPJ inferior, obtienen una compensación financiera menor por el GMF pagado.

El Gravamen a los Movimientos Financieros es un tributo distorsionante que debe eliminarse; esta reforma también debería permitir la eliminación de la deducción en materia de IRPJ. De hecho, siempre que el GMF aplique, el Gobierno puede considerar su conversión a un descuento tributario, de forma que las empresas puedan recuperar su totalidad y que la deducción no se compense con el impuesto de recuperación del IRPJ.

Otra opción que el Gobierno puede considerar es emplear el Gravamen a los Movimientos Financieros como un instrumento encaminado a fortalecer la economía formal. El impuesto podría cobijar los retiros en efectivo, en lugar de un Gravamen a los Movimientos Financieros por medios bancarios o digitales. Lo anterior, incrementaría el costo de operación para la economía informal, que en gran medida se basa en transacciones de este tipo, y también incentivaría a que las empresas ingresen a la economía formal. Esto se alinearía con los recientes esfuerzos para el fortalecimiento de la economía formal en el país, como la introducción del régimen SIMPLE.

Impuesto de recuperación del IRPJ

Como se explicó anteriormente, Colombia aplica un impuesto de recuperación del IRPJ, que es una retención en la fuente a la tarifa estándar del IRPJ sobre las ganancias distribuidas no gravadas bajo el IRPJ (independientemente de la tarifa real del IRPJ impuesta sobre las ganancias). El diseño de la retención en la fuente sobre los dividendos interactúa con el valor de algunos de los GT dentro del IRPJ.

El impuesto de recuperación del IRPJ no compensa la ganancia tributaria que surge de los descuentos tributarios, incluido el descuento del IRPJ sobre el IVA soportado por la inversión en activos fijos. Sin embargo, el impuesto neutraliza el impacto de los GT que toman forma de ingresos no constitutivos de renta y rentas exentas, así como los incentivos tributarios que permiten a las empresas deducir los costos y gastos por encima de los costos reales, incluidos:

- Deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales,
- Deducción del gravamen a los movimientos financieros,
- Deducción por primer empleo,
- Los ingresos no constitutivos de renta correspondientes a los dividendos recibidos por la empresa, y
- Los tipos de rentas exentas que benefician a algunas empresas por un número de años.

Por consiguiente, se puede sostener que el impuesto de recuperación del IRPJ es una salvaguarda que compensa una amplia gama de incentivos tributarios en Colombia. Debido a la estrecha base del IRPJ, el impuesto de recuperación del IRPJ garantiza que las empresas eventualmente paguen la tarifa del IRPJ sobre los dividendos distribuidos. Cuando el impuesto de recuperación del IRPJ se recauda, la gran cantidad de incentivos tributarios en Colombia únicamente generan un diferimiento del IRPJ, en lugar de una reducción real de la tarifa del impuesto. No obstante, esto no aplica cuando las empresas evitan la distribución de los dividendos y emplean oportunidades de planeación tributaria que eluden la aplicación del tributo. A pesar que el impuesto protege los ingresos tributarios y corrige las grandes oportunidades que tienen las empresas de restringir su obligación fiscal, este es un instrumento poco eficiente, debido a que también compensa el impacto de los GT que no gozan de buenas características de eficiencia, como las deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales.

Existen argumentos a favor de mantener el impuesto de recuperación del IRPJ hasta que la base del IRPJ se amplíe considerablemente y la mayoría de rentas exentas se graven como rentas corporativas ordinarias. Sin embargo, una vez mejorado el diseño del IRPJ, se debe eliminar el impuesto de recuperación del IRPJ. No obstante, el constante deseo de los encargados de la formulación de políticas y legisladores colombianos de introducir incentivos tributarios basados en los ingresos durante los últimos años, genera presión contra una reforma que eliminaría el impuesto de recuperación del IRPJ, ya que suprimir este tributo implicaría que ciertos sectores no paguen muchos impuestos por varios años en el futuro.

Esto también resalta el talón de Aquiles del impuesto de recuperación del IRPJ: únicamente se grava cuando las ganancias son distribuidas. Este impuesto genera un gran incentivo de carácter tributario para que las empresas no distribuyan los dividendos que no son gravados bajo el IRPJ, sino que los retengan dentro de la corporación, lo que incrementaría el valor de las acciones. Entonces, los accionistas podrían obtener beneficios y evitar el pago de la retención en la fuente cuando vendan sus acciones en la corporación.

Las empresas también pueden valerse de estrategias de elusión fiscal para evitar el pago del impuesto de recuperación del IRPJ, particularmente convirtiendo los dividendos en ganancias de capital/ocasionales. Por ejemplo, en lugar de distribuir los dividendos, las compañías pueden emplear los fondos para readquirir las acciones de los accionistas, haciendo que los ingresos pagados a los accionistas únicamente se sometan al impuesto del 10% sobre las ganancias ocasionales, difiriendo la distribución de dividendos.

Esto también genera un efecto imprevisto, ya que las sociedades rentables que desean distribuir dividendos prefieren pagar el IRPJ a una tarifa reducida del 9% en lugar de percibir rentas exentas. Por ejemplo, el incentivo tributario a los hoteles, los cuales se benefician de exenciones tributarias por varios años, se neutraliza mediante el impuesto de recuperación del IRPJ al distribuir sus dividendos. Esto no ocurriría si sus beneficios se gravaran con una tarifa reducida (o incluso una tarifa

cero), lo que explica el motivo por el cual ciertos sectores ejercen coacción o “lobby” con el fin de pagar una cantidad mínima de impuestos en lugar de estar exentos.

La ampliación de la base tributaria debe ir de la mano con la reducción de la tarifa estándar del IRPJ

Formas más comunes de tributación corporativa se subutilizan en Colombia, país que tiene una amplia gama de GT generosos y les permiten a los contribuyentes reducir sus obligaciones del IRPJ considerablemente. Por este motivo, Colombia se ve obligado a emplear impuestos que no se utilizan en ningún otro país de la OCDE, debido a su carácter distorsionante. El Impuesto de Industria y Comercio, el Gravamen a los Movimientos Financieros y la carga del IVA sobre la inversión en activos fijos son tan solo algunos de los ejemplos de la forma en que el sistema tributario colombiano distorsiona el funcionamiento de la economía.

Una gran cantidad de estos incentivos del IRPJ no pueden considerarse de forma aislada del diseño actual del sistema de impuestos corporativos, junto con las altas tarifas y tributos adicionales que las empresas deben pagar. Existe un claro consenso en el sentido de que la reforma de ampliación de la base del IRPJ debe ir de la mano con la eliminación de algunos de estos impuestos adicionales, así como una mayor reducción a la tarifa estándar del IRPJ.

Se debe simplificar el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)

Los regímenes presuntivos de impuestos²⁹ pueden emplearse por distintos motivos. Un impuesto presuntivo asume una base tributaria distinta a los ingresos al calcular la obligación fiscal de la empresa. Usualmente, el motivo principal de la implementación de este tipo de regímenes es la simplificación, particularmente respecto a la carga de cumplimiento por parte de las pequeñas empresas (y los costos administrativos correspondientes relacionados con la gestión del impuesto y la auditoría de los contribuyentes). Los costos de cumplimiento tributario incluyen registrar transacciones, mantener cuentas financieras y fiscales, calcular las obligaciones tributarias, realizar varios pagos al gobierno, etc. Debido a que los costos de cumplimiento tienen un componente fijo considerable, estos imponen una carga relativamente mayor para las pequeñas empresas en forma de un porcentaje de los ingresos brutos o los beneficios, o por cada empleado. Al utilizar un régimen presuntivo de impuestos, los cálculos también pueden ofrecerles a los contribuyentes mayor certidumbre sobre sus obligaciones tributarias. Otra razón importante es restringir la evasión y elusión fiscal. Cuando se administran correctamente, es probable que estos regímenes tengan un fuerte efecto de señalización, el cual incentivaría a que los empresarios informales se formalicen. Esto únicamente se puede lograr si el indicador de ingresos sobre el cual se basa la presunción es más difícil de ocultar que aquellos que forman la base de los registros contables (Thuronyi, 1996^[15]). Un régimen presuntivo también puede diseñarse con el fin de garantizar que un nivel mínimo de impuestos se recaude por parte de las pequeñas empresas. Finalmente, los sistemas presuntivos de impuestos pueden incentivar el ingreso a la economía formal por parte de las pequeñas sociedades.

Los regímenes presuntivos nunca deben considerarse como un reemplazo del sistema estándar, incluso si el segundo requiere críticamente de una simplificación, como en el caso de Colombia. Un régimen presuntivo de impuestos debe enfocarse sólo en las pequeñas empresas; las grandes compañías deben presentar una declaración de impuestos bajo el régimen estándar de tributación.

²⁹ Como se describe en la Sección 4.2.3, el régimen de tributación SIMPLE se considera presuntivo, debido a que se enfoca en hacer aproximaciones de los beneficios (empleando tarifas diferentes para distintos sectores, por ejemplo) pero se grava empleando los ingresos brutos.

Por ejemplo, las profesiones liberales normalmente no requieren de un sistema especial para reducir los costos de cumplimiento. Este reporte ha indicado en repetidas ocasiones que el régimen estándar de tributación en Colombia es extremadamente complejo y requiere de una reforma fundamental que amplíe la base, reduzca las tarifas y simplifique el sistema tributario. Sin embargo, las debilidades en el diseño del régimen estándar de tributación no deben resolverse mediante la expansión del alcance del SIMPLE, más allá de los objetivos principales de un sistema presuntivo de impuestos, como en el caso concreto.

El umbral de un régimen presuntivo es una característica importante en sí misma. La experiencia internacional demuestra que los umbrales elevados pueden llevar a las empresas a crear nuevas compañías más pequeñas que pueden beneficiarse de los tipos impositivos reducidos de estos sistemas presuntivos, lo que provoca ineficiencias y desigualdades en el sistema tributario. El umbral de ingresos brutos actual del SIMPLE se sitúa aproximadamente en 771 000 dólares, lo cual es particularmente alto considerando los estándares internacionales, lo cual indica que el SIMPLE ha sido empleado para compensar parcialmente las deficiencias en el diseño y la administración del régimen estándar de impuestos corporativos, lo que no es óptimo. Un análisis independiente del valor en el que debería fijarse el límite máximo del sistema, que incluya las implicaciones presupuestarias de cualquier decisión, ayudaría a orientar la reforma del umbral de ingresos brutos a mediano plazo.

Evitar incrementos abruptos de la carga tributaria en la transición del régimen presuntivo de tributación al sistema ordinario de tributación es un punto crítico. Los impuestos presuntivos incrementan el riesgo de inequidad horizontal si generan una carga desproporcional para las pequeñas empresas o si, por el contrario, la carga tributaria es excesivamente baja en comparación con el régimen tributario ordinario. Las empresas altamente rentables con ingresos brutos inferiores al límite de elegibilidad pueden optar por el sistema presuntivo en lugar del ordinario, mientras que las compañías menos rentables pueden preferir el régimen ordinario. La existencia de tarifas diferentes de impuestos presuntivos para sectores con coeficientes de rentabilidad muy diferentes (con el fin que la tarifa tributaria se aproxime de mejor manera a la rentabilidad del sector) puede ayudar a abordar la discontinuidad entre el régimen presuntivo y el ordinario; sin embargo, esto genera una mayor complejidad. Alternativamente, las tarifas pueden incrementarse junto con los ingresos brutos, de forma que las empresas con mayores ingresos brutos estén sujetas a gravámenes de impuestos presuntivos mayores, lo que evitaría que el cambio del sistema presuntivo al ordinario genere un incremento considerable en las obligaciones tributarias de las empresas, pero esto también aumentaría la complejidad. El diseño actual del SIMPLE combina ambos factores, y este enfoque puede acarrear sus propias desventajas. Ahora, la DIAN debe evaluar hasta qué punto las empresas con ingresos brutos inferiores al umbral verdaderamente se enfrentarían a un incentivo de carácter tributario para ingresar al régimen ordinario, como lo requiere un diseño tributario óptimo. De no ser así, el esquema tarifario aplicado debería ajustarse. Una evaluación de este tipo tiene que ir de la mano con una evaluación al nivel del umbral de ingresos brutos.

El SIMPLE es menos simple de lo que parece a primera vista y, por ende, el Gobierno puede considerar estrategias que sinteticen el SIMPLE. Los ingresos no constitutivos de renta en Colombia no se incluyen en la base del SIMPLE, y los contribuyentes del SIMPLE deben evaluar las ganancias ocasionales empleando el régimen general.

El SIMPLE es más favorable para los sectores con un alto nivel de mano de obra, ya que el valor del descuento por aportes pensionales obligatorios incrementa con el monto de los sueldos pagados. Probablemente esto genere un impacto positivo sobre el empleo, y fomente la formalización de los trabajadores por parte de los empleadores, con el fin de beneficiarse del descuento tributario. Sin

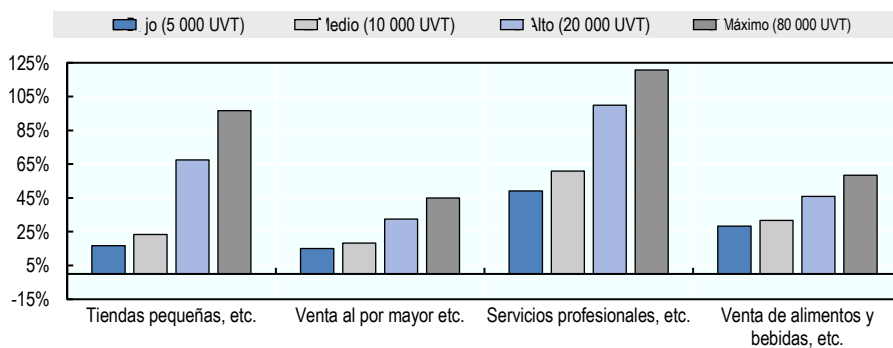
embargo, el sistema también fomenta la *constitución de empresas* por parte de los trabajadores independientes, debido a que los propietarios de sociedades no constituidas no pueden deducir sus propios aportes pensionales de la obligación tributaria.

Adicionalmente, varias empresas con bajos niveles de ingresos brutos pueden terminar sin pagar impuestos, debido a que el valor de la nómina requerido para incurrir en aportes pensionales suficientemente altos para que su obligación tributaria sea de cero es bastante bajo. La Figura 4.9 muestra que una pequeña tienda minorista con ingresos brutos de 10 000 UVT (aproximadamente 356 millones de pesos o 96 000 dólares), por ejemplo, únicamente tendría que pagar el 18% de este monto (1 834 UVT) en sueldos para reducir su obligación bajo el SIMPLE a cero. Asimismo, un peluquero con una corporación estrechamente controlada que perciba los mismos ingresos brutos únicamente tendría que pagar el 23% de sus ingresos brutos (2 333 UVT) en sueldos, con el fin de evitar el pago del impuesto del SIMPLE. Por otra parte, debido a que las actividades comerciales en las categorías de servicios profesionales o de venta de alimentos y bebidas están sujetas a mayores tarifas, una corporación estrechamente controlada que ofrezca, a modo de ejemplo, servicios jurídicos y obtenga ingresos brutos de 10 000 UVT, tendría que pagar un 61% de sus ingresos brutos (6 083 UVT) en salarios con el fin de reducir la obligación tributaria del SIMPLE a cero.

Con el fin de garantizar que el descuento tributario a los aportes pensionales obligatorios no permita que las pequeñas empresas rentables reduzcan considerablemente (o eliminen) su obligación tributaria bajo el SIMPLE, se puede fijar un tope para el descuento en un porcentaje de la obligación tributaria. Una política de este tipo garantizaría que las empresas dentro del régimen SIMPLE no evadan el impuesto mediante el uso de salarios superiores. Otra opción sería reducir el valor del descuento, permitiendo que únicamente se acredite un porcentaje de los aportes pensionales obligatorios y/o incrementando las tarifas del impuesto bajo este régimen.

Sin embargo, este tipo de soluciones no serían óptimas. El objeto principal del SIMPLE es hacer que las empresas informales y sus trabajadores ingresen a la economía formal. El SIMPLE no pretende recaudar muchos ingresos, así que un objetivo importante es incentivar a que los empresarios registren a sus trabajadores y el salario que les pagan a estos últimos mediante un descuento por los aportes pensionales, el cual puede fomentarse a través de un beneficio tributario generoso, pero únicamente si el SIMPLE se enfoca en las pequeñas empresas informales. Este argumento apoya aún más la idea de reducir considerablemente el umbral de ingresos brutos del SIMPLE.

Figura 4.9 Porcentaje de costos salariales (como % de los ingresos brutos) donde la obligación tributaria es de cero (por actividad y tamaño de empresa)



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en la información suministrada por la DIAN

Una carga tributaria excesivamente baja en comparación con el régimen tributario ordinario puede desincentivar el crecimiento de la empresa o generar incentivos para que las empresas ficticiamente permanezcan por debajo del límite de elegibilidad del impuesto presuntivo, mediante la infradeclaración de sus ingresos brutos o con la división ficticia de sus actividades en empresas diferentes. Con el fin de evitar que las sociedades incurran en una subdeclaración de sus ingresos brutos, la DIAN podría exigir que las empresas declaren otros indicadores junto con sus ingresos brutos (por ejemplo, salarios, costos de electricidad, cantidad de habitaciones para el caso de servicios de alojamiento), lo que podría compararse relativamente fácil con los datos de ingresos brutos, en aras de detectar inconsistencias potenciales.

El impuesto presuntivo debería seguir siendo optativo si el objetivo es minimizar los costos de cumplimiento. En el caso que el impuesto presuntivo se utilice principalmente como un impuesto mínimo, podría ser de obligatoria aplicación por debajo del umbral. Sin embargo, este enfoque sería cuestionable, ya que el impuesto mínimo únicamente aplicaría para las empresas por debajo del umbral de ingresos brutos y potencialmente impondría una carga tributaria mayor para las entidades con ingresos brutos menores. Si el objetivo principal de este régimen es reducir los costos de cumplimiento e incentivar a que las empresas ingresen a la economía formal, el impuesto presuntivo debería permanecer como optativo. Sin embargo, después de que las empresas elijan un régimen, este deberá aplicar por un número establecido de años, con el fin de evitar cambios anuales entre el sistema presuntivo y ordinario.

Las empresas que presentan una declaración de impuestos del SIMPLE y tienen ingresos brutos por encima del umbral del IVA podrían no tener la capacidad de recuperar el IVA soportado pagado sobre la inversión en activos fijos, ya que no pueden disfrutar del descuento del IRPJ respecto al IVA pagado sobre la inversión (pues serían responsables del SIMPLE en lugar del IRPJ). En lugar de introducir otro descuento dentro del SIMPLE, el gobierno debería restaurar la funcionalidad del IVA y ofrecer un reembolso oportuno por el impuesto soportado, el cual pueda deducirse del IVA sobre las ventas.

Finalmente, la Comisión de Beneficios Tributarios sostiene que no sería aconsejable introducir un sistema tributario especial adicional entre el SIMPLE y el régimen tributario estándar. El sistema tributario actual ya es demasiado complejo, e introducir uno nuevo sería tomar un paso en la dirección equivocada.

4.5 Conclusiones y Opciones de Reforma

Colombia necesita una reforma fundamental de los impuestos corporativos que amplíe la base tributaria, simplifique el sistema tributario, armonice los tratamientos fiscales a través de los distintos sectores, elimine los impuestos distorsionantes no basados en las utilidades (incluido el impuesto al patrimonio) y elimine el Gravamen a los Movimientos Financieros. Este ambicioso proyecto debería acompañarse de una reducción considerable a la tarifa estatutaria del IRPJ. Una reforma tributaria fundamental es la única opción viable si Colombia desea apartarse del círculo vicioso de *“complejidad generando más complejidad”* en el que actualmente está atrapado. Una iniciativa de esta magnitud no es únicamente cuestión de una reforma tributaria, sino que también requerirá un cambio fundamental en la mentalidad del Congreso de la República y los legisladores, quienes deben cesar el uso excesivo del sistema tributario para abordar problemas que sobrepasan su alcance.

Reformar el extremadamente complejo y distorsionante régimen del IRPJ

El IRPJ en Colombia es complejo debido a:

- Las normas tributarias especiales que se han introducido con el fin de compensar los efectos de los distintos impuestos, no basados en los beneficios, que las empresas deben pagar, los cuales parecen cambiar con cada reforma;
- Los incentivos introducidos en aras de mitigar el impacto distorsionante del régimen tributario estándar;
- El complejo procedimiento empleado para determinar el IRPJ gravable; y
- El tratamiento tributario preferencial que se ofrece a algunos sectores o tipos de inversión.

La tarifa del IRPJ se ha reducido en los últimos años, y algunos impuestos corporativos adicionales fueron eliminados (el CREE, el Impuesto Mínimo Alternativo y, en gran medida, el impuesto a la riqueza para personas jurídicas). Adicionalmente, el impacto distorsionante de los tributos, no basados en los beneficios, ha sido compensado de cierta forma mediante las deducciones o descuentos dentro del IRPJ. Estas reformas son bienvenidas, pero la carga tributaria sigue siendo alta y el sistema corporativo sigue siendo distorsionante y desigual.

Particularmente, Colombia grava con IVA la inversión, pero el impuesto pagado no puede descontarse del IVA sobre las ventas. Por consiguiente, esto hace que este tributo se convierta en un costo sobre la inversión e incrementa el costo del capital. Los municipios aplican el Impuesto de Industria y Comercio y el gobierno central impone el Gravamen a los Movimientos Financieros. En 2019, se introdujeron nuevos descuentos tributarios con el fin de reducir la obligación del IRPJ por el IVA sobre las inversiones en activos fijos y por el pago del Impuesto de Industria y Comercio. La carga del Gravamen a los Movimientos Financieros es un gasto empresarial deducible. Estos GT resuelven la distorsión parcialmente, pero no en su totalidad, y tampoco abordan el problema de raíz, el cual sigue siendo una prioridad de la reforma; estos GT deben seguir en pie hasta que las distorsiones tributarias subyacentes se resuelvan.

A pesar que Colombia ha estado adelantado reformas tributarias que han disminuido la carga tributaria, también introdujo regímenes tributarios especiales de manera activa, intentando estimular la inversión y el desarrollo económico. Estos incentivos tributarios han incrementado la complejidad, las distorsiones y la desigualdad entre los diferentes sectores, además de los costos de exacción y las oportunidades de planeación tributaria. En lugar de introducir incentivos tributarios adicionales, Colombia debería simplificar de manera fundamental su régimen tributario corporativo y reducir considerablemente la tarifa estándar del IRPJ. La sugerencia de introducir un límite para los GT globales que las empresas pueden reclamar no sería óptima, debido a que esto no aborda los problemas de raíz. La mejor solución sería ampliar y simplificar el sistema tributario, para que dejen de existir tantos GT excesivamente generosos.

Reporte mejorado de GT

Los esfuerzos de medición y reporte de incentivos tributarios y GT deben continuar, incluidos los análisis específicos para cada sector respecto a los GT que se emplean y las tasas efectivas de tributación pagadas dentro y a través de los distintos sectores de la economía y regímenes tributarios especiales creados. Los ingresos no percibidos a causa de los GT del IRPJ deben estimarse partida por partida y discutirse dentro del reporte anual de GT. Esto incrementaría la transparencia y la responsabilidad de los encargados de formular políticas en materia de rendición de cuentas, al introducir incentivos tributarios posteriores.

El impuesto de recuperación del IRPJ

El impuesto de recuperación del IRPJ (esto es, la retención en la fuente sobre los dividendos para los beneficios corporativos no gravados) es un enfoque poco común para proteger la base tributaria. El gobierno ha introducido este gravamen con el fin de evitar que las empresas distribuyan dividendos que no hayan sido gravados a la tarifa del IRPJ – lo que se facilita mediante la amplia gama de incentivos tributarios disponibles. Este impuesto contrarresta una gran variedad de incentivos tributarios vigentes, particularmente los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y las deducciones que exceden los costos reales (como las deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales), además de los descuentos tributarios. A pesar que el impuesto protege los ingresos fiscales y corrige las grandes oportunidades que tienen las empresas de restringir su obligación tributaria, este es un instrumento deficiente porque también contrarresta el impacto de los gastos e incentivos tributarios con buenas características en materia de eficiencia, como las deducciones por depreciación acelerada para fines fiscales y los descuentos del IRPJ para el IVA sobre la inversión y el Impuesto de Industria y Comercio. Por este motivo, el impuesto de recuperación del IRPJ es altamente distorsionante.

Existen argumentos a favor de mantener el impuesto de recuperación del IRPJ hasta que la base del IRPJ se amplíe considerablemente y la mayoría de las rentas exentas se graven como beneficios corporativos ordinarios. Sin embargo, después de mejorar el diseño del IRPJ, se debe eliminar el impuesto de recuperación del IRPJ. El gravamen ha incrementado aún más la complejidad del sistema tributario y ha generado distorsiones y efectos secundarios no deseados, como un incentivo de carácter tributario para que las empresas no distribuyan dividendos, lo que debe evaluarse en un contexto dentro del cual las ganancias de capital se graven de manera más favorable que los dividendos a nivel individual. La fundamentación del impuesto de recuperación del IRPJ se ha debilitado ya que Colombia inició la tributación de dividendos a nivel del accionista. Una reforma significativa que amplíe la base del IRPJ y que únicamente mantenga un número restringido de incentivos tributarios bien diseñados podría ir de la mano con la eliminación del impuesto de recuperación del IRPJ.

Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)

Colombia introdujo el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE), el cual es un impuesto presuntivo que reemplaza el régimen tributario ordinario para las pequeñas empresas (y compañías no tan pequeñas). El objetivo declarado del SIMPLE es incentivar a las empresas para que ingresen a la economía formal y garantizar que sus trabajadores obtengan derechos de pensión y salud. Este enfoque ha sido bien recibido. Sin embargo, a medida que se introduzcan mejoras en el régimen general del IRPJ colombiano, los responsables de formular políticas tributarias podrían revisar si el diseño del SIMPLE está suficientemente orientado hacia las pequeñas empresas y, en particular, si el umbral de ingresos brutos se fija en el nivel correcto. Un análisis independiente del valor en que debería fijarse este límite, que incluya las implicaciones presupuestarias de cualquier decisión, ayudaría a orientar una reforma sobre el particular en el mediano plazo.

Las empresas que presentan una declaración de impuestos bajo el SIMPLE en lugar de una declaración del IRPJ no pueden beneficiarse del descuento del IRPJ por el IVA pagado sobre la inversión en activos fijos. En lugar de introducir un nuevo descuento para el IVA sobre la inversión encaminado a reducir la obligación del SIMPLE, el gobierno debería fortalecer el diseño del IVA, con el fin de que el impuesto soportado pueda descontarse del IVA repercutido, incluso para la inversión.

Actualmente, el SIMPLE es un régimen opcional lo que constituye un buen factor de diseño, pero las empresas deberían tributar bajo dicho régimen por una cantidad mínima de años, después de haber optado por ese sistema, con el fin de evitar la planeación tributaria. El alcance del SIMPLE debe ser amplio, para que abarque a las pequeñas empresas a través de todos los sectores; adicionalmente, debe promoverse de mejor forma para los sectores en los cuales su aprovechamiento es bajo, incluido el sector agrícola. Lo anterior permitiría que el régimen ayude a fomentar el ingreso a la economía formal por parte de las empresas y las incentive a registrar a sus trabajadores en el Sistema General de Seguridad Social.

Eliminar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo particularmente distorsionante que debe eliminarse. Debido a que se aplica sobre los ingresos brutos en lugar de los beneficios, este tributo obliga a que las empresas con altos ingresos brutos pero un bajo margen de beneficios, estén obligadas a pagar una tarifa efectiva de tributación bastante alta sobre sus beneficios. Sin embargo, la eliminación de este impuesto generaría problemas de financiamiento para las administraciones locales, las cuales dependen en gran medida de esta fuente de ingresos. Por ende, hasta que los gobiernos locales se financien mediante impuestos menos distorsionantes, como aquellos recurrentes sobre los bienes inmuebles y/o grandes subsidios por parte del gobierno central, debe mantenerse el descuento dentro del IRPJ relacionado con el ICA, a pesar que este disminuye el recaudo potencial de ingresos del IRPJ. Únicamente las empresas rentables pueden beneficiarse del beneficio tributario, así que la distorsión del ICA no se corrige totalmente mediante el descuento del IRPJ.

En lugar de compensar a las grandes empresas por su obligación del ICA mediante un descuento del IRPJ, el Gobierno podría incrementar el subsidio que le ofrece a los gobiernos locales, lo que compensaría a las entidades territoriales por la pérdida de ingresos al eliminar el ICA. En cuanto a las pequeñas empresas, el Gobierno ya paga parte de los ingresos que recauda del SIMPLE a los gobiernos locales con el fin de compensar por el hecho que este sistema reemplaza al ICA para las empresas con ingresos brutos inferiores a los 80 000 UVT. Por este motivo, el país dispone de todas las herramientas necesarias para eliminar el ICA y mejorar su clima empresarial. Sin embargo, como se indicó anteriormente, esto requerirá de un cambio en la forma en que el gobierno central financia a los municipios y distritos.

Referencias

- Bozio, A., Breda, T. and Grenet, J. (2020). Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions? Retrieved January 27, 2021, from <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/231ab136-d997-4563-9ece-f885dac3c8a5/files/1c6489fa-099b-4ed6-ab6a-0554305997d3>
- Brittain, J. (1971). The Incidence of Social Security Payroll Taxes. *The American Economic Review*, 61(1), 110-125. Retrieved January 27, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/1910545>
- Ooghe, E., Schokkaert, E. and Flechet, B. (2003). The Incidence of Social Security Contributions: An Empirical Analysis. *Empirica*, 30(2), 81-106. Retrieved 24 January from <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1024121432047>
- Picon, R. (2016). Planeación tributaria internacional y abuso en los convenios de doble imposición. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 68, 97-117.
- Thuronyi, V. (1996), *Tax Law Design and Drafting*, International Monetary Fund, Vol 1; Chapter 12.



Mesa de Trabajo 3: Ingresos No Constitutivos de Renta ni ganancia ocasional, Rentas Exentas y Beneficios Tributarios para el Campo



5. Mesa de Trabajo 3: Ingresos No Constitutivos de Renta ni ganancia ocasional, Rentas Exentas y Beneficios Tributarios para el Campo

Existen oportunidades considerables para ampliar la base gravable respecto a los “ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional” y “rentas exentas” en materia de IRPJ e IRPN. A pesar que algunos beneficios tributarios requieren una acción inmediata, otros pueden abordarse como parte de una reforma fundamental al sistema impositivo sobre las rentas de capital, a nivel del accionista tanto corporativo como persona natural. Ejemplos clave de los beneficios tributarios que pueden reformarse inmediatamente incluyen el tratamiento tributario preferencial a las remuneraciones de ciertos funcionarios, la no tributación de las pensiones (hasta un umbral alto) y la exención en materia de retención en la fuente para las Mega Inversiones. Además, el valor de los aportes voluntarios a salud, pensión, vivienda y educación, por parte de los empleadores a favor de sus trabajadores, debe incluirse dentro de las rentas gravables de los individuos y tributar de conformidad con el IRPN. Abordar estos beneficios tributarios constituiría un esfuerzo considerable de ampliación a la base.

La división entre “ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional” y “rentas exentas” es única dentro de la OCDE, y refleja la complejidad del sistema tributario colombiano. Con la eliminación de la renta presuntiva, esta distinción podría eliminarse también. Así, el alcance de la nueva categoría de rentas exentas debe reducirse de dos formas. Primero, las partidas que no ostentan la naturaleza de rentas no deben incluirse. Segundo, hay que gravar tantos ingresos como sea posible bajo las normas ordinarias del IRPJ o IRPN, ya sea de forma inmediata o gradual.

Colombia aplica una amplia gama de incentivos tributarios para el sector agrícola. El gasto fiscal de estos beneficios es bajo, ya que el sector es informal en gran medida y opera al margen del sistema fiscal; sin embargo, estos incentivos son ineficientes dado que no llegan a los negocios y agricultores que requieren mayor apoyo. La formalización del sector agrícola debe ser la principal prioridad del gobierno. Esto requerirá de una estrategia de formalización bien desarrollada, la cual incluya medidas tributarias y no tributarias con el fin de abordar los problemas del sector agrícola de raíz, incluida la inversión en infraestructura. La CBT apoya que el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) esté a disposición de las pequeñas empresas, incluidos los agricultores. El SIMPLE cumple un doble objetivo: incentivar a los campesinos a entrar en la economía formal y que, cuando hagan parte de la economía formal, aporten al Sistema General de Seguridad Social (SSC, por sus siglas en inglés) y tengan derecho a prestaciones. Se debe eliminar que, para la determinación del costo en los cultivos de café, se presume de derecho que el cuarenta por ciento (40%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra. Una medida no tributaria importante que debe acompañar la reforma es incentivar a los

agricultores a registrar sus tierras. El Gobierno Nacional debería facilitar este registro mediante la reducción de los costos tributarios y no tributarios asociados a esta actividad. Otras medidas pueden incluirse en el plan de acción encaminado a formalizar el sector agrícola. Las zonas rurales colombianas se enfrentan a varios desafíos económicos, y el gobierno ha intentado estimular el crecimiento económico recientemente a través de la introducción de incentivos tributarios basados en los ingresos, como los regímenes ZOMAC y el ZESE. Sin embargo, tales programas no abordan los problemas de raíz. En lugar de esto, Colombia debería seguir implementado sus planes de desarrollo regional, los cuales incluyen mejoras en infraestructura, así como eliminar todos los incentivos basados en ingresos, empleando beneficios tributarios fundados en costos, cuando sea necesario.

5.1 Introducción

Colombia cuenta con varios ingresos considerados “*no constitutivos de renta*”, los cuales no deben incluirse en la base gravable del impuesto sobre la renta para personas naturales o jurídicas. Distintos autores han empleado una amplia variedad de criterios con el fin de determinar si un tipo de renta en particular debe ser gravable o no, incluyendo si los ingresos incrementan el “*patrimonio neto del contribuyente*” o si este implica una “*minoración estructural*” de la carga tributaria. Estos enfoques son complejos, son inevitablemente ambiguos y en cierto modo arbitrarios. En lugar de esto, Colombia debe definir un punto de referencia o “*benchmark*” en materia de beneficios tributarios, el cual permitiría la identificación de los mismos de una forma relativamente directa, como se explicó al inicio de este reporte.

Además de los “*ingresos no constitutivos de renta*”, Colombia cuenta con una categoría separada de “*rentas exentas*”. La distinción fue relevante en el pasado para fines de renta presuntiva; sin embargo, este sistema fue eliminado de facto mediante la imposición de una tarifa del 0%. Desde una perspectiva de análisis de beneficios tributarios, la diferencia entre “*ingresos no constitutivos de renta*” y “*rentas exentas*” es irrelevante; lo que importa es si un cierto tipo de ingresos se consideran como “*renta*” bajo el *benchmark* de tributación. Adicional a los “*ingresos no constitutivos de renta*”, este capítulo incluirá las disposiciones tributarias que constituyen “*rentas exentas*”; las cuales se considerarán, para fines de análisis en este capítulo, como “*rentas que no aumentan los ingresos brutos de un contribuyente y que tributan bajo el IRPN o el IRPJ*”.

Sin embargo, cabe resaltar que, a diferencia de los “*ingresos no constitutivos de renta*”, los cuales se excluyen completamente de las rentas gravables, el monto de “*rentas exentas*” y “*deducciones*” (esto es, desgravaciones), se restringe en el Estatuto Tributario, de forma que no puedan exceder el 40% de los ingresos totales y/o 5.040 Unidades de Valor Tributario (UVT). Esta restricción aplica únicamente a los individuos con un contrato laboral. Sin embargo, ciertos tipos de rentas exentas no se incluyen bajo este umbral, como los pagos de educación y salud para los trabajadores por parte de sus empleadores. Las compañías no tienen limitación sobre el monto de rentas exentas, y otros individuos como los independientes o personas que únicamente perciben rentas de capital, se enfrentan a una restricción del 10% sobre el monto de rentas exentas y deducciones que pueden estar a su disposición.

5.2 Los Gastos Tributarios sobre ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y rentas exentas

La lista de ingresos no constitutivos de renta es amplia. Esta incluye una variedad de ingresos que generalmente son de bajo valor. Tales partidas no serán mencionadas en esta sección, sino que se enumerarán en el Anexo. Adicionalmente, ciertos rubros corresponden a subsidios del gobierno, como el dirigido al transporte masivo urbano, el desarrollo de proyectos científicos, tecnológicos e

innovadores y la promoción de la televisión regional. A pesar que estos subsidios podrían gravarse como renta en manos del beneficiario, esto no generaría resultados en cuanto a un ahorro de costos para el gobierno, ya que podría requerir de subsidios mayores con el fin de ofrecer el mismo subsidio libre de impuestos para los beneficiarios. Estas partidas no se discuten en el análisis de gasto tributario.

Este capítulo categorizará las partidas de ingresos “no constitutivos de renta” más importantes³⁰ en cuatro categorías: “*ingresos no constitutivos de renta generales*”, “*aportes sociales*”, “*rentas de capital no gravables*” y “*ganancias ocasionales no gravables*”. El capítulo también enumerará las rentas y ganancias exentas más significativas.

Las categorías y elementos de cada categoría incluidas en el análisis fueron identificadas como beneficios tributarios potenciales por los Miembros de la Mesa de Trabajo 3 al inicio de las labores de la Comisión de Beneficios Tributarios. A pesar que otras clasificaciones pudieron realizarse y que ciertas partidas pueden no reflejarse como “rentas” en otros países de la OCDE, y por ende no generar un gasto tributario, este capítulo refleja la terminología empleada en la literatura y el Estatuto Tributario.

Ingresos no constitutivos de renta generales

Seguros contra daños: El valor de las indemnizaciones en dinero o en especie recibidas en virtud de seguros contra daños;

Ganancias: Los activos recibidos como consecuencia de un divorcio se consideran ingresos no constitutivos de renta. Sin embargo, las asignaciones (esto es, las cuotas alimentarias) que se perciban después del divorcio si son gravadas;

Apoyo para estudiantes: El apoyo económico para los estudiantes por parte del Estado;

Aportes sociales

- Aportes obligatorios a fondos de pensiones: Los aportes obligatorios por parte de los empleados, profesionales independientes y empleadores al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, así como los aportes voluntarios que se realicen mediante fondos de pensiones que también administren aportes pensionales obligatorios, no se emplearán como base del cálculo de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y se consideran ingresos no constitutivos de renta;
- Aportes obligatorios a salud: Los aportes obligatorios por parte de los empleados, profesionales independientes y empleadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud no son parte de la base para el cálculo de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y se consideran ingresos no constitutivos de renta;

Nótese que los aportes a pensión y salud realizados por parte de empleados y profesionales independientes son deducciones tributarias que pueden calificar como gasto tributario, dependiendo del *benchmark* de tributación. Esto se discutirá en mayor

³⁰ Una lista más completa de los incentivos y gastos tributarios relacionados con las personas naturales, el empleo, las pensiones y los dividendos se incluye en el Anexo de este capítulo. La importancia se evalúa empleando una serie de criterios, incluido el valor de los ingresos no percibidos, los efectos distorsionantes y distributivos y la complejidad.

detalle en el capítulo de la Mesa de Trabajo 4. Los aportes obligatorios realizados por los empleadores son costos empresariales deducibles para fines del IRPJ. Los aportes sociales obligatorios de los empleadores no se incluyen en las rentas gravables personales en Colombia, al igual que en la mayoría de países de la OCDE³¹.

Rentas de capital no gravables

- Distribución de utilidades con motivo de la liquidación de sociedades de responsabilidad limitada (SRL): Hasta el monto del capital aportado o invertido por el socio;
- Dividendos previamente gravados: Los dividendos recibidos por los socios, accionistas y similares, después que las utilidades distribuidas fuesen gravadas por la compañía que los distribuye. Para ello, deben cumplir con las condiciones establecidas en el artículo 48 del Estatuto Tributario;
- Dividendos derivados de Mega Inversiones:³² Los dividendos provenientes de las Mega Inversiones no gravados con la retención en la fuente (esto es, 7,5% cuando estos son distribuidos a otra corporación o 10% cuando se trata de un accionista);
- Utilidades empleadas para la readquisición de acciones: En lugar de distribuir las utilidades como dividendos, las corporaciones tienen la opción de readquirir sus propias acciones. La decisión de readquirir sus propias acciones debe realizarse mediante una asamblea con un porcentaje mínimo del 70% de los votos de las acciones suscritas. Adicionalmente, la adquisición debe realizarse con utilidades disponibles en dinero. No existen normas tributarias especiales para estas transacciones, y el impuesto de recuperación del IRPJ no aplica sobre las utilidades en primer plano, cuando estas se emplean para readquirir acciones;
- Dividendos y beneficios de las Entidades Controladas de Exterior (ECE): Los dividendos y beneficios distribuidos por una ECE, así como los remanentes repartidos al momento de liquidación de la ECE, cuando dichas utilidades se gravaron de conformidad con las normas ECE;
- Inversión en exploración de hidrocarburos y minería (CERT): Como un incentivo para incrementar la inversión en exploración de hidrocarburos y minería, el Gobierno nacional otorgó Certificados de Reembolso Tributarios (CERT) a los contribuyentes que realizaron inversiones adicionales en estas actividades. El valor del Certificado corresponde a un porcentaje establecido de la inversión y puede emplearse para pagar impuestos durante una cantidad fija de años. Adicionalmente, los CERTs pueden negociarse en la bolsa de valores. Los CERTs emitidos tienen el tratamiento de ingresos no constitutivos de renta.
- Utilidades provenientes de la venta de bienes raíces (1978-1986): Las utilidades provenientes de la venta de bienes raíces adquiridos entre 1978 y 1986, en los porcentajes establecidos por el artículo 44 del Estatuto Tributario (10% para 1986).

³¹ A excepción de la República Checa, donde las rentas personales y los SSC del empleador se añaden al monto bruto gravado bajo el IRPN.

³² Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que realizan inversiones en Colombia superiores a 30 000 000 Unidades de Valor Tributario (1 068 210 000 000 pesos = 289 174 337 dólares) y cumplen con los demás requisitos de ley, pueden calificar para el régimen de Mega Inversiones.

- Inflación sobre ingresos capitalizados e intereses: El componente inflacionario capitalizado y sobre los intereses pagados por entidades financieras y fondos de inversión.

Ganancias ocasionales no gravables

- Venta de acciones de empresas que cotizan en la BVC: Las utilidades provenientes de la venta de acciones de una empresa que cotiza en la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), cuando dicha enajenación no representa más del 10% del circulante de la compañía;
- Ganancias ocasionales provenientes de ingresos no gravados: La enajenación de activos fijos poseídos por más de 2 años únicamente se grava empleando la tarifa del impuesto sobre ganancias ocasionales del 10%, independientemente si las utilidades que generaron la ganancia ocasional fueron gravadas bajo el IRPJ o no. Por este motivo, la recaptura del IRPJ no aplica para las ganancias ocasionales;
- Venta de acciones de una ECE: Los ingresos provenientes de la venta de acciones o participaciones en una ECE que corresponda a las utilidades sujetas a tributación de conformidad con las normas sobre la materia.

Rentas exentas

Colombia también exime una amplia gama de ingresos del IRPJ y del IRPN. Las “rentas exentas” más importantes se enumeran a continuación:

- *Indemnización por accidentes o enfermedades laborales;*
- *Pagos por licencias de maternidad;*
- *Pagos de cesantías* e intereses sobre las cesantías, siempre y cuando sean percibidos por empleados cuyo salario mensual promedio en los últimos 6 meses no exceda 350 UVT;
- *Pensiones*: Las pensiones por jubilación, invalidez, vejez, sobrevivencia y riesgos laborales hasta 1.000 UVT mensuales (esto es, 12.000 UVT anuales) se consideran rentas exentas. Las pensiones provenientes de fondos extranjeros no están incluidas en esta exención y son plenamente gravables;
- *Salarios de militares y policías*: Los montos percibidos por encima del salario básico por parte de los oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las fuerzas militares, además de los oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional;
- *Salarios de jueces y fiscales*: A partir del año gravable 2020, el 50% de los salarios percibidos por los Magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores y el 25 % de los salarios devengados por los Jueces de la República;
- *Gastos de representación de Rectores/Profesores*: Los gastos de representación percibidos por los rectores y profesores de las universidades públicas, hasta por un 50 % de su salario;
- *Aportes pensionales voluntarios*: Los aportes voluntarios pagados por el empleador o los independientes (o empleados) a los fondos privados de seguros de pensiones y los fondos de pensión, administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. Cabe resaltar que los aportes pagados por los empleados son deducibles del

impuesto sobre la renta para personas naturales, por lo que se incluyen en la nota de política del IRPN y no en esta sección;

- ***Aportes voluntarios a las Cuentas de Ahorro para el fomento a la Construcción:*** Los aportes voluntarios pagados por el empleador o independientes (o empleados) depositados en una cuenta especial de ahorros prevista para el fomento de la construcción (AFC), limitados anualmente al monto menor entre 3.800 UVT y el 30% de los ingresos totales del año. La exención no aplica si los fondos se emplean para fines distintos a la compra de vivienda familiar, o si los recursos se retiran dentro de un periodo de 10 años, en los casos en que estos se aportaron o depositaron a partir del 1 de enero de 2013.
- ***Pagos de educación y salud por parte del empleador:*** Los pagos de educación y salud efectuados por el empleador para beneficio de los trabajadores no forman parte de las rentas laborales, siempre que estas no excedan el monto promedio permitido para la mayoría de los empleados respecto a la educación y salud, y correspondan a programas permanentes para el beneficio de los empleados por parte de la compañía.
- ***Pago por alimentación de empleados:*** Los pagos realizados por parte del empleador a favor del trabajador o sus familiares por alimentación, hasta un monto mensual de 41 UVT, son rentas exentas del empleado. Este tratamiento tributario aplica únicamente para los trabajadores con rentas laborales inferiores a 310 UVT mensuales. Deben cumplirse algunas condiciones adicionales cuando el pago se realiza mediante bonos.
- ***Uso particular del vehículo de la empresa:*** Los reembolsos de transporte están exentos del impuesto sobre la renta para personas naturales si el trabajador entrega al empleador facturas que soporten el reembolso. Esto incluye el uso particular del vehículo dispuesto por la empresa, los recibos por costos de combustible y mantenimiento, además del pago de las primas de seguros relacionadas con el vehículo utilizado por el empleado para fines laborales.
- ***Iniciativas de reforestación:*** El Gobierno nacional subsidia el 50% de los costos de reforestación de las plantas protectoras-productoras. Estos ingresos no son constitutivos de renta.

Ganancias ocasionales exentas

Colombia también exime de impuestos a una gran variedad de ganancias ocasionales. Esto puede explicarse parcialmente por el hecho de que el país impone un tributo sobre las herencias y donaciones bajo el impuesto complementario de ganancias ocasionales en lugar de un tributo especial, como lo hacen la mayoría de países de la OCDE. Las “*ganancias ocasionales exentas*” más importantes se enumeran a continuación:

- Herencias:
 - ***Viviendas urbanas propiedad del causante:*** Las primeras 7.700 UVT del valor de la vivienda urbana del causante no se gravan bajo el impuesto de ganancias ocasionales;
 - ***Bienes rurales propiedad del causante:*** Las primeras 7.700 UVT del valor de la propiedad rural del causante;
 - ***Herencias recibidas por sus herederos:*** Las primeras 3.490 UVT de los montos percibidos como porción conyugal o herencia /legado por el/la cónyuge sobreviviente y cada uno de los herederos o legatarios;

- Herencias recibidas por personas diferentes a los legitimarios y/o cónyuge (no familiares): 20% de las herencias o los legados recibidos, hasta 2.290 UVT;
- Donaciones: El 20% por concepto de donaciones y otros actos *inter vivos* a título gratuito, hasta 2.290 UVT;
- Ganancias provenientes de bienes inmuebles: Utilidades derivadas de la venta de la casa o apartamento de habitación, hasta 7.500 UVT;
- Beneficios de seguros de vida: Las primeras 12.500 UVT de las indemnizaciones por seguros de vida.;
- Infravaloración de las ganancias provenientes de bienes inmuebles: Los propietarios que venden sus bienes pueden optar por varios métodos de valoración de las ganancias ocasionales, incluido el método de autoavalúo, con el cual se pueden reducir las ganancias gravables reclamando altos costos incurridos para mantener y mejorar el bien;
- Infravaloración de ganancias ocasionales provenientes de herencias: La valoración se basa en el costo histórico del activo en lugar de su valor de mercado;
- Infravaloración de donaciones: A pesar que una persona natural recibe una propiedad o activo a título de donación, el valor que debe declararse es el costo histórico del mismo, en lugar del valor de mercado de la propiedad o el activo donado.

Ingresos tributarios no percibidos

Esta sección presenta los ingresos tributarios no percibidos relacionados con algunas de las partidas de ingresos no constitutivos de renta, así como las rentas exentas para personas jurídicas y naturales.

Tabla 5.1 Gasto tributario por ingresos no constitutivos de renta. Lista no exhaustiva de grandes partidas. Cifras en miles de millones de pesos

Descripción	2018			2019		
	Número de Contribuyentes	Costo Fiscal	% de los Ingresos Tributarios Totales	Número de Contribuyentes	Costo Fiscal	% de los Ingresos Tributarios Totales
Recursos para proyectos científicos, tecnológicos o de innovación	36	527	0,28%	45	595	0,38%
Financiamiento público para la red de transporte masivo urbano	25	322	0,17%	26	357	0,23%
Indemnización por seguros contra daños	779	95	0,05%	951	274	0,17%
Distribución de acciones suministradas por la capitalización de la cuenta de revalorización (de compañías que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia)	31	7	0,00%	39	224	0,14%
Utilidades provenientes de la venta de acciones de compañías que cotizan en la	377	138	0,07%	481	134	0,09%

Bolsa de Valores de Colombia (<10% de las acciones totales)						
Inversión en exploración de hidrocarburos y exploración en minería (CERT)*				7	121	0,01%
Utilidades recibidas por parte de las organizaciones de televisión regional de la Comisión Nacional de Televisión	7	56	0,03%	7	26	0,02%

Notas: *Las cifras hacen referencia a los datos del 2020.

Fuente: DIAN.

La Tabla 5.2 reporta las rentas exentas a nivel de personas jurídicas y naturales. En el caso de las segundas, sus declaraciones tributarias únicamente incluyen un recuadro en el que se reportan todas las deducciones y rentas exentas para cada tipo de ingresos (rentas de trabajo, de capital, etc.). Por este motivo, los ingresos no percibidos por las rentas exentas no pueden estimarse de forma separada de los ingresos no recaudados por las deducciones; lo que también imposibilita un desglose partida por partida.

Tabla 5.2. Ingresos no percibidos estimados por las rentas exentas en 2019,

	Miles de millones de pesos	% del PIB
Rentas exentas (rentas corporativas)	4 188	0,4
Rentas exentas y desgravaciones tributarias (rentas personas naturales)	6 554	0,6

Nota: Con el fin de estimar los ingresos no percibidos por el IRPN, la DIAN aplicó una tarifa marginal promedio basada en la información disponible de las declaraciones de renta al momento de publicación del MFMP. La aplicación de la tarifa marginal promedio no sólo genera inexactitudes debido a que representa un promedio (en lugar de aplicar el esquema del IRPN a la declaración de impuestos individual), sino que también infravalora los ingresos no percibidos a causa de los beneficios tributarios para el caso de rentas laborales, pensionales, de capital y no laborales, donde aplican distintas tarifas para cada categoría. Se asume que todas las rentas exentas y deducciones especiales no modifican la categoría del IRPN del contribuyente cuando los gastos tributarios se añaden a las rentas gravables.

Fuente: MFMP (Anexo al Apéndice 1).

5.3 Categorización de Gastos Tributarios por Ingresos No Constitutivos de Renta

Los ingresos no constitutivos de renta más importantes se asignan a cuatro categorías de reforma de los beneficios tributarios:

- Categoría I: No se recomienda/requiere reformar
- Categoría II: Se recomienda una reforma que amplíe la base gravable
- Categoría III: Una reforma puede ser posible con el tiempo, condicionada por la implementación de reformas tributarias acompañantes
- Categoría IV: Se requiere analizar aún más la conveniencia de reformar estos beneficios tributarios, pero el gasto tributario debe medirse y valorarse

Adicionalmente, la Tabla 5.3 incluye una quinta columna que indica si existe una duda genuina sobre si la partida de ingreso no constitutivo de renta implica gasto tributario o no.

Cabe resaltar que el análisis en esta sección es únicamente orientativo. El párrafo posterior a la tabla suministra una discusión más profunda sobre esta categorización. La propuesta tentativa toma en cuenta las siguientes dimensiones:

- Los ingresos tributarios no percibidos;
- Las implicaciones distributivas, particularmente si el beneficio tributario tiene un impacto regresivo considerable;
- El impacto sobre la complejidad del sistema tributario, la medida en la que el beneficio tributario crea oportunidades de elusión y planeación fiscal, y los desafíos generados por este en relación con su administración, cumplimiento y aplicación.

Tabla 5.3 Categorización de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y rentas exentas

	Categoría I: No reformar	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no	Partidas que no generan gasto tributario
Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y rentas exentas	• Seguro contra daños • Gananciales • Apoyo para estudiantes • Aportes obligatorios a fondos de pensiones • Aportes obligatorios a salud • Distribución de utilidades con motivo de la liquidación de sociedades de responsabilidad limitada • Utilidades provenientes de la venta de bienes raíces (1978-1986) • Iniciativas de reforestación • Dividendos previamente gravados	• Dividendos de Mega Inversión • Indemnización de accidentes laborales • Licencias de maternidad • Pago de cesantías • Pensiones • Exceso de salarios de militares y policías • Salarios de jueces y fiscales • Gastos de representación de Rectores/Profesores • Aportes voluntarios de pensión • Aportes voluntarios de ahorro para la construcción • Pagos de educación y salud del empleador • Pagos de alimentación de empleados	• Venta de acciones que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia • Ganancias ocasionales provenientes de ingresos no gravados • Beneficios provenientes de la readquisición de acciones	• Inflación sobre ingresos capitalizados e intereses • Inversión de exploración de hidrocarburos y exploración en minería • Herencias • Donaciones • Ganancias provenientes de bienes inmuebles • Dividendos y beneficios de las ECE • Venta de acciones de una ECE	• Seguro contra daños • Gananciales • Apoyo para estudiantes • Aportes obligatorios a pensión • Aportes obligatorios a salud • Distribución de utilidades con motivo de la liquidación de sociedades de responsabilidad limitada • Dividendos previamente gravados • Dividendos y beneficios de las ECE • Venta de acciones de una ECE • Inversión de exploración de

		• Uso particular del vehículo de la empresa • Infravaloración de las ganancias provenientes de bienes inmuebles • Infravaloración de herencias • Infravaloración de donaciones • Beneficios por seguros de vida			hidrocarburos y exploración en minería • Inflación sobre ingresos capitalizados e intereses
--	--	---	--	--	--

Fuente: Análisis de la OCDE basada en información proporcionada por la Mesa de Trabajo 3 de la Comisión de Beneficios Tributarios.

La Categoría I incluye:

- **Seguro contra daños:** Esta indemnización se vincula a un seguro de compensación en el caso de una pérdida económica. Los beneficios de este tipo de seguro generalmente no se consideran rentas. La no tributación no genera un gasto tributario debido a que el seguro únicamente indemniza por la pérdida.
- **Los gananciales** hacen referencia a una transferencia de activos (financieros o no financieros). Por este motivo, pueden tratarse como ingresos no constitutivos de renta. De hecho, esta transferencia no constituye una renta, sino que implica la transferencia de un activo. Por este motivo, esta partida no genera un gasto tributario en el impuesto sobre la renta.
- Sin embargo, las cuotas alimentarias percibidas se consideran rentas gravables en cabeza del beneficiario, lo que implica que el pago debe gravarse como un costo deducible de impuestos para el pagador.
- **Apoyo a estudiantes:** La mayoría de los estudiantes no presentan una declaración tributaria, así que gravar este apoyo financiero no sería práctico, debido a que constituiría una transferencia de fondos de parte del Gobierno nacional a sí mismo. Considerar esta partida como un gasto tributario no es algo obvio.
- **Aportes obligatorios a salud y pensión:** En la mayoría de los países, los aportes “sociales” de los empleados (para salud, pensión, etc.) son deducibles de la renta gravable para personas naturales. De hecho, varios Estados incluyen estos aportes en su *benchmark* de tributación y no los consideran como un beneficio tributario. Por ejemplo, los países de la OCDE suelen seguir un tratamiento “Exento-Exento-Gravado” (EET por sus siglas en inglés) respecto a los aportes sociales obligatorios de los empleados. Con este enfoque, tales pagos son deducibles de las rentas gravables, la rentabilidad acumulada por los aportes no se grava, pero las indemnizaciones sustitutivas recibidas se consideran rentas gravables. Si el *benchmark* de tributación siguiera este enfoque de EET para fines de aportes sociales obligatorios, los tratamientos tributarios diferentes generarían beneficios tributarios (positivos o negativos). Adicionalmente, los aportes obligatorios de seguridad social en pensión y salud realizados por el empleador son costos empresariales deducibles, pero no se incluyen en la renta gravable del empleado. Esto aplica en todos los países de la OCDE (salvo por la República Checa), como se indicó anteriormente.

- **Distribución de utilidades con motivo de la liquidación de sociedades de responsabilidad limitada:** Las utilidades distribuidas a causa de la liquidación de una sociedad de responsabilidad limitada hasta el monto del aporte de capital realizado por el accionista no constituyen renta, debido a que el pago refleja una devolución de los fondos pagados por el accionista a la sociedad en una etapa anterior. La “no imposición” no genera un gasto tributario.
- **Utilidades provenientes de la venta de bienes raíces (1978-1986):** Esta disposición es un derecho otorgado en el pasado, así que puede no ser oportuno revertir esta disposición.
- **Dividendos previamente gravados:** Los dividendos distribuidos y sometidos al IRPJ a nivel corporativo no son ingresos constitutivos de renta. Existen sólidos argumentos que apoyan considerar este tratamiento tributario como parte del *benchmark* de tributación, por lo tanto, no genera un gasto tributario.

La Categoría II incluye:

- **Dividendos provenientes de Mega Inversiones:** Los dividendos de las Mega Inversiones no tributan bajo la regla de retención en la fuente del 7,5% o 10% aplicable a las utilidades distribuidas por otras empresas y aquellas provenientes de otros proyectos de inversión. Esta disposición se desvía del tratamiento tributario estándar y claramente constituye un gasto tributario que debe reformarse.
- **Pago por alimentación de empleados:** La remuneración (en efectivo o mediante bonos) pagada por parte del empleador a los trabajadores o sus familias por alimentos hasta una suma mensual de 41 UVT se considera una renta exenta del empleado. Sin embargo, existe un traslape con la exclusión del IVA para el gasto de alimentos básicos, y la compensación del impuesto recibida por los hogares de bajos recursos por parte del Gobierno nacional. El despliegue del mecanismo de compensación del IVA reduce la justificación de este gasto tributario.
- **Los aportes voluntarios realizados por el empleador sobre la salud, educación, vivienda y pensiones** que beneficiarán a los trabajadores son beneficios complementarios que deben incluirse en la renta gravable de las personas naturales y tasarse a su valor comercial. A pesar que los SSC del empleador no se incluyen en las rentas gravables de personas naturales en los países de la OCDE, ocurre lo contrario respecto a los pagos realizados por el empleador. Debido a que estos beneficios complementarios son deducibles de las rentas gravables corporativas en forma de costos, deben gravarse como parte de las rentas de las personas naturales.
- **Tratamiento tributario favorable para ciertas profesiones:** Algunas profesiones han recibido un tratamiento tributario favorable, el cual vulnera las nociones de equidad horizontal, por lo que todas las rentas deben gravarse de una forma similar.
- **Pensiones:** Debido a la deducibilidad de los aportes pensionales obligatorios y voluntarios, además del hecho que el retorno de inversión obtenido por los fondos de pensiones no se grava, la no tributación de las pensiones hasta 1.000 UVT es un gasto tributario considerable que requiere una reforma. Véase también el capítulo de la Mesa de Trabajo 4.
- **Infravaloración de las ganancias provenientes de bienes inmuebles, herencias y donaciones:** Estos gastos tributarios requieren reformarse, ya que los activos deben valorarse con base en el valor de mercado actual. Sin embargo, Colombia no cuenta con

un catastro estandarizado con información relacionada con los bienes inmuebles y su valor de mercado. Los gobiernos locales tienen la responsabilidad de actualizar su Catastro, aunque no ha sido una prioridad normativa. Varias de las ciudades más grandes de Colombia han logrado mejorar sus ingresos mediante la actualización de los precios de los terrenos con el fin de reflejar el valor del mercado, lo que representa una buena práctica que debe implementarse en todo el país. El Gobierno nacional está desarrollando un catastro multipropósito, pero este proyecto se encuentra en una etapa piloto y no entrará en operación antes del 2025. Mientras tanto, es necesario que los contribuyentes empleen, a partir del 2021, una autoliquidación del valor de mercado de sus bienes inmuebles. Con el fin de desincentivar la infravaloración de estos activos por parte de los contribuyentes, e incentivarlos a declarar el precio de mercado, el Gobierno nacional debería ejercer el derecho de comprar activos empleando el valor declarado y adquirir las propiedades infravaloradas. Posteriormente, hay que garantizar que estos casos se divulguen ampliamente, con el fin de que la amenaza sea creíble, induciendo así a que los contribuyentes autoliquiden su propiedad empleando el valor del mercado.

- **Beneficios de seguros de vida:** Los beneficios de los seguros de vida hasta los 12.500 UVT no se gravan. Primero, los beneficios del seguro de vida pueden dividirse en un monto correspondiente a los aportes originales al mismo aumentados por un retorno de la inversión acumulado dentro del fondo. En la medida en que los aportes originales no fueron deducibles de impuestos, la porción de los beneficios del seguro de vida que corresponden a los ahorros originales no debería gravarse; por lo que la no tributación no constituye un gasto tributario. Si los aportes originales fuesen gravados, se generaría un gasto tributario negativo. Sin embargo, debido a que el retorno de la inversión no ha sido gravado al nivel del fondo de seguros, la porción de los beneficios del seguro de vida que corresponden al retorno de los ahorros debería gravarse, de lo contrario existiría un gasto tributario. El tratamiento tributario actual de los seguros de vida que genera una exención hasta los 12.500 UVT y grava una tarifa del 10% sobre los montos superiores a este umbral no se alinea a este enfoque. Como parte de una reforma más amplia del impuesto sobre las rentas de capital, se puede revisar y reformar la tributación de los beneficios de los seguros de vida. Cabe resaltar que el producto de las pólizas de seguro de vida no está sujeto a impuestos en varios países. Alternativamente, esta reforma puede adelantarse e incluirse en la reforma del IRPN, lo que ampliaría la base del IRPN considerablemente.

La Categoría III incluye:

- **La venta de acciones de una empresa que cotiza en la Bolsa de Valores de Colombia:** Las ganancias provenientes de las acciones no cotizadas que no representen más del 10% del circulante se gravan bajo el impuesto complementario de ganancia ocasional; por lo tanto, el hecho que estas acciones reciban un tratamiento preferencial debe considerarse un beneficio tributario. Este tratamiento se ha dado por varios años y ha sido poco efectivo frente en la promoción del desarrollo del mercado de capitales locales. A pesar que este beneficio tributario puede reformarse a corto plazo, existen buenos argumentos que apoyan su inclusión en la categoría III y la modificación del tratamiento como parte de una reforma fundamental del sistema del impuesto sobre las rentas de capital en Colombia. Lo anterior, reduciría la carga impositiva a nivel corporativo, trasladándola parcialmente a los accionistas. Los miembros de la Mesa de Trabajo de la DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público señalaron que el impacto

de este beneficio tributario debe analizarse con mayor profundidad antes de presentar una reforma.

- **Ganancias ocasionales provenientes de ingresos no gravados:** El impuesto de recuperación del IRPJ no aplica para las ganancias ocasionales provenientes de activos poseídos por más de 2 años. Bajo el supuesto de que la recaptura del IRPJ es parte del *benchmark* de tributación, el hecho de que el tributo no aplique para las ganancias ocasionales realizadas y únicamente para los dividendos, constituye un gasto tributario.
- **Utilidades empleadas para la readquisición de acciones:** En lugar de distribuir los dividendos, las empresas pueden emplear sus utilidades para readquirir sus acciones. A pesar que las utilidades distribuidas se gravarán con el impuesto de recuperación del IRPJ si no han sido gravadas bajo el IRPJ previamente (con independencia de la tarifa), esto no aplica para las utilidades utilizadas para readquirir acciones. No existe una justificación sólida que apoye este tratamiento tributario diferencial, así que puede reformarse. La reforma de este beneficio tributario es “condicional”, ya que este reporte recomienda una revisión fundamental del sistema del impuesto sobre las rentas de capital a nivel corporativo y de los accionistas.

La Categoría IV incluye:

- **Inversión en exploración de hidrocarburos y exploración en minería (CERT):** Los CERT pueden utilizarse para el pago de impuestos durante un número mínimo de años. Se consideran beneficio tributario, pero evaluar si su diseño ha sido óptimo sobrepasa el alcance de este reporte.
- **Inflación sobre ingresos capitalizados e intereses:** El componente inflacionario del retorno de capital no constituye una renta real (neta), sino que representa una compensación por la pérdida de poder adquisitivo a causa de la inflación. En este orden de ideas, dicho retorno no constituye ingreso. Evaluar si esta disposición puede reformarse depende de si este componente inflacionario no gravable se ofrece a todos los tipos de rentas de capital o si, por el contrario, es consagrado únicamente a una cantidad selecta de instrumentos financieros; lo anterior, además, está sujeto a si Colombia desea gravar la rentabilidad nominal o real. En el último de estos casos, deben aplicar las mismas reglas para todos los tipos de rentas de capital, con el fin de evitar una distorsión en los hábitos de ahorro, como sucede actualmente. En resumen, debido a que sólo los intereses pueden beneficiarse de una tributación real en lugar de una nominal, esta disposición constituye un gasto tributario que debe reformarse o ampliarse a todos los tipos de ahorros. Este tema debe analizarse cuando Colombia defina su *benchmark* de tributación.
- **ECE: dividendos, beneficios y compra de acciones:** Se genera un gasto tributario cuando los impuestos sobre los dividendos recibidos de parte de las ECE y los beneficios provenientes de la venta de las acciones de estas difieren del tratamiento tributario estándar aplicable a este tipo de ingresos y las ganancias ocasionales de otras empresas. Cabe resaltar que el tratamiento a los dividendos y ganancias ocasionales relacionados con las ECE no se considera un gasto tributario, ya que su objetivo es eliminar la doble tributación. Evaluar si existe una posibilidad de reformar las normas sobre ECE en Colombia sobrepasa el alcance de este reporte.

- **Herencias, donaciones y ganancias provenientes de bienes inmuebles:** Las exenciones tributarias correspondientes, claramente constituyen gasto tributario. Pero la consideración de que son demasiado altas (o bajas) es un asunto relacionado con el diseño de política tributaria, y depende de una evaluación relacionada con la eficiencia y equidad. Siguiendo la práctica de varios países de la OCDE, Colombia podría introducir un impuesto sobre las herencias y uno sobre las donaciones.

5.4 Gastos Tributarios para el campo

El campo colombiano representa al 24% de la población colombiana y genera el 15,6% de los empleos a nivel nacional, en gran medida a través del sector agrícola. La pobreza es considerablemente más generalizada en estas áreas en comparación con la población urbana. Con un 39,3% de la población, la prevalencia de la pobreza multidimensional en el campo es 26,1 puntos porcentuales (pp) superior al índice de las áreas urbanas. El campo también se caracteriza por la extensa informalidad, tanto en materia de propiedad de terrenos (59% de los terrenos se mantienen de forma informal) como de relaciones laborales (90% de los empleos son informales). Así mismo, menos del 11% de las unidades agrícolas solicitan servicios financieros y crediticios. Estos factores limitan considerablemente a las personas elegibles para beneficios tributarios en las áreas rurales y, por ende, el alcance del aprovechamiento.

Existen numerosos incentivos tributarios diseñados para el campo colombiano empleados en gran medida para abordar la baja productividad y rentabilidad del sector, lo que disuadiría la inversión y perjudicaría los ingresos y calidad de vida de la población rural en el caso que no existiesen. Los más notorios de estos incentivos incluyen las exclusiones del IVA sobre los insumos agrícolas, las cuales pretenden amortiguar el impacto de los elevados costos de producción, mientras que estos beneficios también incluyen tarifas reducidas del impuesto sobre la renta para ciertos cultivos y el agroturismo.

Las zonas económicas especiales también se encuentran dentro de los incentivos tributarios consagrados para el campo colombiano. En 2017, el Gobierno nacional introdujo un alivio tributario para las compañías que inviertan en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), ofreciendo reducciones progresivas de las tarifas del impuesto sobre la renta para las empresas que invirtieran en estos territorios por un periodo de 10 años, con el objetivo de estimular la inversión y crecimiento local. Las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) se introdujeron en 2019, ofreciendo tarifas preferenciales del impuesto sobre la renta por diez años, con el fin de incentivar la inversión en los departamentos frontera con niveles de desarrollo por debajo del promedio nacional, así como en ciudades con tasas de desempleo relativamente altas.

El sector agrícola

Existe una gran variedad de gastos tributarios enfocados en el sector agrícola. Esta sección se enfocará y categorizará las partidas más importantes, las cuales pueden agruparse en las siguientes cuatro categorías:

Tarifas tributarias preferenciales

- **Cultivos perenes (pre-2014):** Una tarifa tributaria preferencial del 9% para los cultivos perenes nuevos sembrados antes del año gravable 2014. El incentivo aplica por un periodo de diez años después del inicio de la producción de los cultivos, y es efectivo para el caucho, aceite de palma, cacao, árboles cítricos y demás árboles frutales

- Agroturismo: Una tarifa preferencial en el impuesto sobre la renta del 9% para el sector del agroturismo;
- Inversiones para mejorar la productividad: Las rentas provenientes de las inversiones que incrementen la productividad del sector agrícola están exentas del impuesto sobre la renta por los siguientes diez años (con la condición que las inversiones cumplan ciertos requisitos);
- Exclusiones del IVA: Los bienes y servicios agrícolas son excluidos del IVA, aunque algunos se gravan a una tarifa reducida del 5%. No se cobra el impuesto para la mayoría de los insumos y productos agrícolas (tanto aquellos producidos nacionalmente como los importados). Estos beneficios tributarios se discutieron en la Nota de Política Tributaria sobre el IVA.

Otros incentivos tributarios

- Determinación del costo de mano de obra en los cultivos de café: En lugar de deducir los costos de mano de obra reales, los caficultores pueden deducir automáticamente el 40% de las rentas gravables, por la mano de obra utilizada. En efecto, para la determinación del costo en los cultivos de café, se presume de derecho que el cuarenta por ciento (40%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra.;
- Inversión en empresas agrícolas que cotizan en bolsa: Los contribuyentes que invierten en las empresas agrícolas que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia tienen derecho a tratar el valor de la inversión como un descuento tributario, el cual no puede exceder el 1% de sus rentas gravables.

Subsidios ajenos al sistema tributario

- Incentivos a la capitalización rural. El beneficio consta de un pago realizado sobre el saldo del crédito con el cual se financió un proyecto de inversión.
- Subsidio del sector silvicultura (Certificado de incentivo forestal). Como se indicó anteriormente, el gobierno subsidia el 50% de los costos de reforestación de plantas protectoras-productoras.

ZOMAC y ZESE

ZOMAC

Las nuevas empresas establecidas en una de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) se benefician de un alivio de la tarifa del impuesto sobre la renta por un periodo de 10 años; las siguientes tarifas aplican en estas zonas:

- Las microempresas y pequeñas empresas se benefician de una tarifa del 0% durante el periodo 2017-2021; 25% de la tarifa general por el periodo 2022-2024 y 50% de la tarifa general por el periodo 2025-2027.
- Las medianas y grandes empresas tendrán una tarifa tributaria preferencial del 50% de la tarifa general por el periodo 2017-2021 y del 75% de la tarifa general por el periodo 2022-2027.

ZESE

Régimen tributario preferencial para las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE); 0% de la tarifa del impuesto sobre la renta por los primeros 5 años y una reducción del 50% sobre la tarifa estándar por los siguientes 5 años. El tratamiento tributario preferencial aplica para los siguientes departamentos: Guajira, Norte de Santander y Arauca, y las ciudades capitales de Armenia y Quibdó, las cuales son las ciudades capitales con mayores tasas de desempleo en el país. Todas las sociedades comerciales creadas dentro de un periodo de tres años tras la entrada en vigor de la ley (25 de mayo de 2019) son elegibles, además de las sociedades comerciales activas en tales departamentos antes de la fecha de la ley; sin embargo, las empresas deben demostrar que han incrementado su fuerza laboral en un 15 por ciento (y que mantienen este incremento). La actividad comercial principal debe ser el desarrollo de actividades industriales, agrícolas, comerciales, turísticas o sanitarias; toda actividad económica debe realizarse dentro de la ZESE.

Ingresos tributarios no percibidos

La Tabla 5.4 presenta la información relacionada con los descuentos tributarios y las rentas exentas aplicables al sector agrícola. Las actividades agrícolas que se beneficiaron en mayor medida por las rentas exentas en 2019 fueron las nuevas plantaciones forestales, incluyendo la guadua, el caucho y el marañón (106 miles de millones de pesos).³³ La información suministrada por la DIAN sugiere que los costos son pequeños, lo que se explica por el hecho que el sector es en gran parte informal y opera fuera del sistema tributario. Por este motivo, los incentivos enfocados al sector agrícola pierden de vista su objetivo en gran medida, ya que no llegan a las empresas y agricultores que necesitan mayor apoyo.

Tabla 5.4 – Rentas exentas y descuentos tributarios para el subsector de la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca, miles de millones de pesos

	2018	2019
Descuentos tributarios	8	46
Rentas exentas	157	226

Nota: La tabla reporta las rentas exentas y no los ingresos no percibidos asociados con estas rentas.

Fuente: DIAN.

El gasto tributario, por las tarifas reducidas de las ZOMAC, se estiman en 66 miles de millones de pesos para el 2019 (véase la Tabla 5.5). Nótese que dicho cálculo no representa un resumen de todos los beneficios tributarios que las empresas bajo este régimen emplean para reducir su carga tributaria. Esta estimación toma en cuenta el gasto tributario por la aplicación de la tarifa reducida en lugar de la general sobre las rentas gravables netas; lo que significa, después que los demás beneficios tributarios (por ejemplo, rentas exentas, deducciones no estándar e ingresos no constitutivos de renta) reducen adicionalmente las rentas gravables. Las estimaciones de ingresos no recaudados provenientes de las ZESE no están disponibles a la fecha, ya que el régimen se reglamentó hasta el 2019.

³³ Artículo 235-2 Numeral 5.

Tabla 5.5 Ingresos no percibidos a causa de las tarifas reducidas de las ZOMAC, miles de millones de pesos

	2018	2019
Empresas que calculan el Impuesto sobre la Renta empleando la tarifa del 0%	26	65
Empresas que calculan el Impuesto sobre la Renta empleando la tarifa del 50% de la tarifa ordinaria	0.4	0.9
Total	27	66

Notas: Las empresas ubicadas en los municipios indicados en el Decreto 1650 de 2017 y cuya razón social en las declaraciones de renta contienen el vocablo ZOMAC, cuyo impuesto está gravado con un 0% o con el 50% de la tarifa tributaria general.

Fuente: Declaraciones de Renta para Personas Jurídicas, Años Gravables 2018 y 2019 y el RUT, fecha de corte, 30 de octubre de 2020. Análisis de Operaciones, SGTIT, DIAN. Preparado por la Coordinación de Estudios Económicos. SGAO DIAN.

5.5 Categorización de Gastos Tributarios para el Campo

La Tabla 5.6 categoriza los beneficios tributarios para el campo en cinco áreas, con base en si una reforma tributaria es deseable o no.

Tabla 5.6 – Categorización de ingresos no constitutivos de renta y rentas exentas

	Categoría I: No reformar	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no	Constituye o no constituye un gasto tributario
Disposiciones tributarias enfocadas al sector agrícola		- Determinación del costo de mano de obra en los cultivos de café - Inversiones en empresas agrícolas que cotizan en bolsa	- Cultivos perenes (pre-2014) - Inversiones para mejorar la productividad - Exclusiones del IVA - Agroturismo		- Incentivos a la capitalización rural - Subsidio del sector silvicultura
ZOMAC y ZESE		ZOMAC ZESE			

La Categoría II incluye:

- Determinación del costo de mano de obra en los cultivos de café: Véase la discusión en la sección 5.6
- Inversión en empresas agrícolas que cotizan en bolsa: La justificación para este tratamiento tributario preferencial es deficiente.
- ZOMAC: Véase la discusión en la sección 5.6
- ZESE: Véase la discusión en la sección 5.6

La Categoría III incluye:

- **Cultivos perenes (pre-2014), e inversiones para mejorar la productividad en el sector agrícola:** Véase la discusión en la sección 5.6. A pesar que no es viable retirar los incentivos tributarios otorgados en el pasado, el Gobierno nacional debe garantizar que los errores anteriores no se repitan. Los incentivos tributarios basados en ingresos deben evitarse.
- **Exclusiones del IVA:** Las exclusiones del IVA para los productos agrícolas fueron discutidas en la nota relacionada con este impuesto. El sector agrícola puede integrarse al régimen general del IVA, particularmente cuando la población de bajos recursos pueda recibir compensación por el impuesto pagado sobre los alimentos que adquieren.
- **Agroturismo:** La tarifa tributaria preferencial para el agroturismo, o cualquier otro sector, debe evitarse. El sistema debería resultar más atractivo para todas las empresas.

5.6 Identificación de Prioridades de Reforma para los Gastos Tributarios relacionados con los Ingresos No Constitutivos de Renta y los Beneficios Tributarios para el Campo

Determinación del costo de mano de obra en los cultivos de café

En lugar de deducir el costo real de la mano de obra, los caficultores cuentan con un costo determinado equivalente al 40% de las rentas gravables. Este incentivo se creó debido a que la mano de obra de los caficultores es altamente informal y está compuesta principalmente por trabajadores independientes. Normalmente, en Colombia los costos de mano de obra únicamente son deducibles de impuestos si el empleado o su empleador realizan aportes de pensión y seguro de salud, y si el trabajador está registrado ante la Administración de Impuestos. Debido a que la mano de obra en el sector agrícola es altamente informal, estas condiciones no se cumplen normalmente, así que el empleador renuncia a la deducción de costos salariales.

Esta disposición representa un beneficio tributario, ya que ofrece una deducción que la Administración de Impuestos no consideraría bajo otras circunstancias y para otros negocios. Así mismo, genera grandes externalidades negativas, ya que elimina a los empresarios el incentivo y la obligación de contratar trabajadores en el sector formal. Este beneficio tributario debe eliminarse, además, hay que animar a los empresarios a organizar sus actividades de forma tal que sus trabajadores ingresen a la economía formal, contribuyendo y beneficiándose de los derechos pensionales y de salud. La mayoría de los pequeños caficultores probablemente obtienen ingresos inferiores al umbral del régimen SIMPLE de 80.000 UVT (aproximadamente 800.000 dólares). Aquellos que no acrediten esta condición, las deducciones de los costos de mano de obra actuales representan una ventaja competitiva injusta que distorsiona el funcionamiento del mercado.

Beneficios tributarios para el sector agrícola

El sector agrícola se beneficia de un tratamiento tributario preferencial en la forma de incentivos basados en los ingresos, los cuales fueron aplicados en un intento por compensar los desafíos subyacentes a los que se enfrenta el sector. Sin embargo, los incentivos tributarios basados en ingresos son un instrumento deficiente para abordar estos retos, entre los que se resalta infraestructura de mala calidad y el limitado desarrollo del gremio. Estos desafíos deben abordarse de raíz, en lugar de emplear el sistema tributario para tal fin.

Dicho esto, eliminar el tratamiento preferencial para el sector agrícola y gravarlo como a las demás industrias puede generar un gran incremento en la carga tributaria. Esto a su vez podría hacer que el sector opere (aún) más dentro de la economía informal. Por este motivo, la reforma a los incentivos tributarios proporcionados a dicho gremio está condicionada a modificaciones más amplias que incrementen su productividad y mejoren la infraestructura, entre otras prioridades.

La formalización del sector agrícola debe ser una prioridad principal para el Gobierno nacional. Un elemento clave de la estrategia de formalización debe ser garantizar que las pequeñas empresas del gremio califiquen para el SIMPLE. Los funcionarios del Gobierno nacional han argumentado que los agricultores ya califican para el SIMPLE, pero que el régimen debe promoverse de mejor manera (y ser más accesible) para estos contribuyentes. Muchos agricultores perciben bajos ingresos, los cuales son considerablemente inferiores al umbral máximo de ingresos brutos, así que en lugar de enfrentarse al complejo sistema tributario corporativo ordinario, estos tributarían por el SIMPLE. El sistema podría cumplir con el doble objetivo de incrementar la formalización y proporcionar servicios básicos de bienestar social a los agricultores, debido a que estos pagarían sus contribuciones al sistema de seguridad en salud y pensión al registrarse en el SIMPLE.

Adicionalmente, es muy poco probable que los ingresos de los pequeños agricultores excedan el umbral de registro del IVA, lo que evitaría que tuvieran que pagar este impuesto. El impacto combinado del SIMPLE y el umbral de registro del IVA reduce considerablemente la carga tributaria para los pequeños agricultores, y el Gobierno nacional debe garantizar que los aquellos estén al tanto de las ventajas y funcionamiento del sistema tributario, por ejemplo, mediante una estrategia educativa y mediática enfocada a los agricultores de todo el país.

Sin embargo, la relativamente pequeña cantidad de agricultores que presentan una declaración del SIMPLE y que tienen beneficios brutos que exceden el umbral del IVA, puede hacer que la recuperación del IVA soportado sobre la inversión en activos fijos no pueda lograrse, ya que estos no pueden emplear el descuento del IRPJ aplicable para el IVA pagado sobre la inversión (ya que son responsables del SIMPLE en lugar del IRPJ). Como se indicó en el capítulo anterior, en vez de introducir otro descuento dentro del SIMPLE, el Gobierno nacional debería restaurar el funcionamiento del IVA y ofrecer un reembolso oportuno para el IVA imputado, de tal manera que pueda descontarse del IVA recaudado sobre las ventas.

Las medidas tributarias deben acompañarse de un amplio conjunto de disposiciones no tributarias. Una iniciativa significativa sería incentivar a los agricultores para que registren sus propiedades. El Gobierno Nacional debería facilitar el registro tales activos, evitando grandes costos tributarios y no tributarios de registro por un periodo de tiempo. Otros preceptos pueden incluirse dentro de planes más amplios del Gobierno nacional encaminados a formalizar y desarrollar el sector agrícola.

Diseño del régimen ZOMAC y ZESE

Las zonas rurales de Colombia se enfrentan a varios desafíos económicos, y el país requiere un plan de desarrollo regional para abordar los problemas clave de estas áreas. Estos problemas incluyen la mala infraestructura, ausencia de empleos de buena calidad y una fuerza laboral poco capacitada, falta de zonas atractivas para la inversión, etc. Iniciativas como Colombia Rural, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la infraestructura vial con el fin de permitirle a las comunidades rurales acercar sus productos a los mercados regionales, son un paso en la dirección correcta. La evidencia internacional demuestra que, bajo estas circunstancias, los incentivos tributarios no serán muy efectivos para atraer inversiones. Los únicos proyectos de que se beneficiarían de los incentivos tributarios serían aquellos específicos para una ubicación, y estos hubiesen ocurrido sin la existencia

de los mencionados beneficios. Si el Gobierno nacional desea emplear el sistema tributario para estimular la inversión, este podría emplear iniciativas que reduzcan el costo de la inversión para las empresas. Los incentivos basados en los ingresos como las ZOMAC y las ZESE son la opción menos preferida.

Adicionalmente, el diseño del régimen ZOMAC es complejo, lo que puede disminuir la transparencia para los inversionistas, respecto a las condiciones que deben cumplir para calificar en las reducciones tributarias. Por ejemplo, el sistema identifica 47 actividades, y cada una de ellas tiene que acreditar requisitos distintos, en relación al monto de la inversión y número de empleos.

Además, para poder acogerse al régimen, las normas vigentes estipulan que toda la actividad económica debe desarrollarse dentro de la zona. Ahora bien, es importante señalar que no hay posibilidad de planeación fiscal para una empresa que considere operar dentro y fuera de ZOMAC, toda vez que los beneficios se pierden en caso que esta no desarrolle la totalidad de sus actividades en dicho espacio.

Existen grandes oportunidades para ampliar la base tributaria en relación con los *“ingresos no constitutivos de renta y ganancia ocasional”* y las *“rentas exentas”* para el IRPJ y el IRPN. Cuando se decida mantener un gasto tributario que en la actualidad toma la forma de deducción, tendrá que considerarse si debe convertirse en un descuento tributario en un contexto en el cual los distintos sectores se enfrentan a tipos impositivos diferentes. A pesar que algunos beneficios tributarios requieren de acción inmediata, otros pueden abordarse de mejor manera como parte de una reforma fundamental del sistema del impuesto sobre las rentas de capital, tanto a nivel corporativo como de los accionistas.

Ejemplos clave de los beneficios tributarios que pueden reformarse inmediatamente, incluyen: el tratamiento tributario preferencial a la remuneración de un grupo selecto de funcionarios, lo que vulnera el principio de equidad horizontal; la cuasi no tributación de las pensiones; y la exención de la retención en la fuente sobre los dividendos para las Mega Inversiones. La infravaloración de las ganancias ocasionales, que se calculan sobre una suma distinta al valor de mercado del activo, constituye un gran gasto tributario. La recaptura del IRPJ puede evitarse fácilmente si los accionistas perciben ganancias ocasionales en su lugar, de forma que si se mantiene este gravamen (lo que no se recomienda en este reporte), su funcionamiento podría ampliarse para cubrir las ganancias ocasionales. Adicionalmente, el valor de los aportes voluntarios a salud, pensión, vivienda y educación por parte de los empleadores para el beneficio de sus trabajadores debería incluirse en las rentas gravables para personas naturales y tributar bajo el IRPN. Abordar estos beneficios tributarios consistiría en esfuerzos considerables de ampliación de la base tributaria.

Este capítulo ha identificado los beneficios tributarios que de alguna forma siguen pasando desapercibidos, como la infravaloración de los bienes inmuebles y los activos como parte de la base tributaria. Con el fin de garantizar la transparencia, es importante que todos estos se enumeren y que, el gasto tributario derivado de su existencia sea presentado en una base uno a uno.

La DIAN ha hecho grandes esfuerzos para medir el gasto tributario en las categorías cubiertas en este capítulo. Esta labor debe seguir adelante, como parte del reporte de gasto tributario. Nuevamente, este trabajo se debe mantener y la publicación de información sobre gasto tributario debería basarse en una relación uno a uno.

La división de los ingresos en las categorías de *“no constitutivos de renta”* ni ganancia ocasional y rentas *“exentas”* es única en los países de la OCDE y refleja la complejidad del sistema tributario colombiano. Esta distinción también puede eliminarse junto a la eliminación del sistema de renta

presuntiva. El alcance de la nueva categoría de rentas exentas debe reducirse de dos formas. Primero, las partidas que no ostentan la naturaleza de rentas no deben incluirse. Segundo, hay que gravar tantos ítems de rentas como sea posible bajo las normas ordinarias del IRPJ o del IRPN, ya sea inmediata o gradualmente.

Colombia ostenta una gran variedad de incentivos tributarios para el sector agrícola. No obstante, el gasto tributario asociado es pequeño, ya que el sector es en gran parte informal y opera fuera del sistema tributario. Los incentivos dirigidos al sector agrícola pierden su objetivo en gran medida y no llegan a las empresas y agricultores que requieren de mayor apoyo. La formalización del sector debe ser la principal prioridad del Gobierno nacional. Esto requerirá de una estrategia bien desarrollada que incluya medidas tributarias y (particularmente) no tributarias que aborden los problemas del sector agrícola de raíz, incluida la inversión en infraestructura. Las medidas no tributarias pueden incluir, por ejemplo, la formalización de la propiedad de los terrenos y el incremento en los niveles de educación en las comunidades rurales. La determinación del costo de mano de obra considerada deducible de impuestos equivalente al 40% de las rentas gravables que beneficia a los caficultores debe eliminarse. La CBT apoya el hecho que el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) esté a disposición de las pequeñas empresas, incluidos los *agricultores*. Este sistema cumple un doble objetivo: incentivar el ingreso de los *agricultores* a la economía formal y ofrecer acceso a los pagos de prestaciones. Las medidas tributarias deben estar acompañadas de un amplio conjunto de disposiciones no tributarias. Un precepto importante podría ser incentivar el registro de las propiedades por parte de los agricultores. El Gobierno nacional debe facilitar esta actividad, evitando los grandes costos de registro tributarios y no tributarios. Otras medidas podrían incluirse en el plan de acción encaminado a formalizar el sector agrícola.

Las zonas rurales en Colombia se enfrentan a muchos desafíos económicos y el Gobierno nacional ha intentado estimular el crecimiento económico recientemente con la introducción de incentivos tributarios basados en los ingresos, como las ZOMAC y las ZESE, aunque sin afrontar completamente los problemas de raíz. Sin embargo, los beneficios basados en los ingresos no son la mejor opción cuando las regiones económicas carecen de las condiciones necesarias para que una empresa invierta y obtenga beneficios. Colombia requiere de un plan de desarrollo regional que mejore la infraestructura, prepare zonas de inversión e incremente las capacidades de la fuerza laboral, entre otros factores. Una estrategia de este tipo podría incluir incentivos tributarios basados en costos, en lugar de un sistema de incentivos basados en los ingresos, tal como sucede actualmente.

Annex 1.A. Gastos Tributarios relacionados con los Ingresos No Constitutivos de Renta y los Beneficios Tributarios para el Campo

Ingresos no constitutivos de renta generales

- El valor de las indemnizaciones en dinero o en especie que se reciban en virtud de seguros contra daños;
- Los activos recibidos como consecuencia de un divorcio se consideran ingresos no constitutivos de renta. Sin embargo, las asignaciones que se perciban con posterioridad están gravadas;
- El apoyo económico para los estudiantes por parte del Estado;
- Apoyo financiero para capitales de riesgo;
- Recompensas por el suministro de información a los equipos de inteligencia de los entes estatales / gubernamentales (Artículo 42 del ET);
- Financiamiento de partidos, movimientos y campañas políticas (Artículo 47-1).

Aportes sociales

- Los aportes obligatorios por parte de los empleados, profesionales independientes y empleadores al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones no serán parte de la base de cálculo de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y se considerarán ingresos no constitutivos de renta;
- Los aportes obligatorios por parte de los empleados, profesionales independientes y empleadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud no serán parte de la base de cálculo de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta y se considerarán ingresos no constitutivos de renta. Nótese que los aportes de salud realizados por los empleados y profesionales independientes son deducciones tributarias y se incluyen en la discusión de la Mesa de Trabajo 4.

Rentas de capital no gravables

- Las utilidades distribuidas como resultado de la liquidación de una sociedad de responsabilidad limitada, hasta el monto del aporte de capital del accionista;
- Los dividendos recibidos por los socios, accionistas y similares, después de que las utilidades distribuidas fuesen gravadas por la compañía que distribuye los dividendos. Para este fin deben acreditarse las condiciones establecidas en el artículo 48 del Estatuto Tributario.
- Dividendos y beneficios distribuidos por un ECE, así como los remanentes distribuidos en el momento de la liquidación de la entidad cuando dichas utilidades se gravaron de conformidad con las normas ECE; dividendos provenientes de las Mega Inversiones³⁴;

³⁴ Los obligados a declarar renta que realicen nuevas inversiones en Colombia superiores a las 30 000 000 Unidades de Valor Tributario (1 068 210 000 000 pesos = 289 174 337 dólares) y cumplan con los demás requisitos establecidos por ley, podrán calificar para ingresar al régimen de Mega Inversión.

- Las utilidades provenientes de la venta de acciones o participaciones en una ECE, que correspondan a los beneficios sometidos a tributación de conformidad con las normas ECE;
- Certificados de inversión mediante nuevas inversiones en la exploración de hidrocarburos y minería;
- Rentas provenientes de la venta de acciones de una compañía que cotiza en la Bolsa de Valores de Colombia, cuando dicha enajenación no represente más del 10% del número total de acciones de la sociedad cotizada;
- Utilidades obtenidas por la venta de bienes inmuebles adquiridos del 1978 al 1986, en los porcentajes indicados en el artículo 44 del Estatuto Tributario.;
- El componente inflacionario capitalizado y los intereses pagados por las entidades financieras y fondos de inversión.

Rentas exentas

- Indemnización por accidentes o enfermedades laborales;
- Pagos por licencias de maternidad;
- Pagos de cesantías e intereses sobre las cesantías, siempre y cuando sean percibidos por empleados cuyo salario mensual promedio en los últimos 6 meses no excede los 350 UVT;
- Las pensiones por jubilación, invalidez, vejez, sobrevivencia y riesgos laborales hasta 1.000 UVT. Las pensiones provenientes de fondos extranjeros no caen dentro de esta exención tributaria y son plenamente gravables;
- Beneficios de seguros de vida y por fallecimiento de miembros del ejército y la policía nacional;
- Los excesos de salario básico por parte de los oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las fuerzas militares, además de los oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional;
- A partir del año gravable 2020, el 50% de los salarios percibidos por los Magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores y el 25 % de los salarios percibidos por los Jueces de la República;
- Gastos de representación percibidos por los rectores y los profesores de las universidades públicas, hasta por un 50 % de su salario;
- Los aportes voluntarios pagados por el empleador o los independientes (o empleados) a los fondos privados de seguros de pensiones y los fondos de pensión, administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. Cabe resaltar que los aportes pagados por los empleados son deducibles del impuesto sobre la renta para personas naturales, por lo que se incluyen en la nota de política del IRPN y no en esta sección;
- Los aportes voluntarios pagados por el empleador o independientes (o empleados) depositados en una cuenta especial de ahorros prevista para el fomento de la construcción (AFC)), limitados anualmente al menor monto entre 3.800 UVT y el 30% de los ingresos totales del año. La exención no aplica si los fondos se emplean para fines distintos a la compra de vivienda familiar, o si los recursos se retiran dentro de un

periodo de 10 años, en los casos en los que estos se aportaron o depositaron a partir del 1 de enero de 2013;

- Los pagos de educación y salud por parte del empleador para el beneficio de los empleados no forman parte de las rentas de trabajo, siempre que estas no excedan el monto promedio permitido para la mayoría de los empleados con respecto a la educación y salud y correspondan a programas permanentes para el beneficio de los empleados por parte de la compañía
- Los pagos realizados por parte del empleador a favor del trabajador o sus familiares por alimentación, hasta un monto mensual de 41 UVT, son rentas exentas del empleado. Este tratamiento tributario aplica únicamente para los empleados con rentas de trabajo inferiores a 310 UVT por mes. Deben cumplirse algunas condiciones adicionales cuando el pago se realiza mediante bonos;
- Exenciones sobre ciertas rentas de altos cargos gubernamentales (Artículo 206 del Estatuto Tributario);
- Uso particular del vehículo de la empresa. Los reembolsos de transporte están exentos del impuesto sobre la renta para personas naturales si el trabajador entrega al empleador facturas que soporten el reembolso. Esto incluye el uso particular del vehículo de la empresa puesto a disposición por parte del empleador, los recibos por costos de combustible y mantenimiento, además del pago de las primas de seguros relacionadas con el vehículo utilizado por el empleado para fines laborales.
- El Gobierno nacional subsidia el 50% de los costos de reforestación de las plantas protectoras-productoras. Estos ingresos no constituyen renta.

Tarifas tributarias preferenciales

- Una tarifa preferencial del 9% para los cultivos perenes nuevos sembrados antes del año gravable 2014. El incentivo tributario aplica por un periodo de diez años después del inicio de la producción de los cultivos, y es efectivo para el caucho, aceite de palma, cacao, árboles cítricos y demás árboles frutales;
- Una tarifa preferencial del impuesto sobre la renta del 9% para el sector del agroturismo;
- Las rentas provenientes de las inversiones que incrementen la productividad del sector agrícola están exentas del impuesto sobre la renta por los siguientes diez años (con la condición que las inversiones cumplan ciertos requisitos);
- Los bienes y servicios agrícolas son excluidos del IVA, aunque algunos de estos se gravan a una tarifa reducida del 5%. No se cobra el IVA para la mayoría de los insumos y productos agrícolas (tanto aquellos producidos nacionalmente como los importados). Estos beneficios tributarios se discutieron en la Nota de Política Tributaria del IVA.

Subsidios de la base tributaria

- Determinación del costo de mano de obra en los cultivos de café. En lugar de deducir los costos de mano de obra reales, para la determinación del costo en los cultivos de café, se presume de derecho que el cuarenta por ciento (40%) del valor del ingreso gravado en cabeza del productor, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra.
- Disposición tributaria para los inversionistas en empresas agrícolas. Los contribuyentes que invierten en las empresas agrícolas que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia

tienen derecho a tratar el valor de la inversión como un descuento tributario, el cual no puede exceder el 1% de sus rentas gravables

Subsidios ajenos al sistema tributario

- Incentivos a la capitalización rural;
- Subsidio del sector silvicultura (Certificado de incentivo forestal). Como se indicó anteriormente, el Gobierno nacional subsidia el 50% de los costos de reforestación de plantas protectoras-productoras.

ZOMAC

Las nuevas empresas establecidas en una de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZESE) se benefician de una reducción de la tarifa de renta por un periodo de 10 años. Las siguientes tarifas aplican en estas zonas:

- Las microempresas y pequeñas empresas se benefician de una tarifa del 0% durante el periodo 2017-2021; 25% de la tarifa general por el periodo 2022-2024 y 50% de la tarifa general por el periodo 2025-2027.
- Las medianas y grandes empresas tendrán una tarifa tributaria preferencial del 50% de la tarifa general por el periodo 2017-2021 y del 75% de la tarifa general por el periodo 2022-2027.

ZESE

Régimen tributario preferencial para las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE); 0% de la tarifa del impuesto sobre la renta por los primeros 5 años y una reducción del 50% sobre la tarifa estándar por los siguientes 5 años. El tratamiento tributario preferencial aplica para los siguientes departamentos: Guajira, Norte de Santander y Arauca, y las ciudades capitales de Armenia y Quibdó, las cuales son las ciudades capitales con mayores tasas de desempleo en el país. Todas las sociedades comerciales creadas dentro de un periodo de tres años tras la entrada en vigor de la ley (25 de mayo de 2019) son elegibles, además de las sociedades comerciales activas en los departamentos antes de la fecha de la ley; sin embargo, las empresas deben demostrar que han incrementado su fuerza laboral por un 15 por ciento (y que mantienen este incremento). La actividad comercial principal debe ser el desarrollo de actividades industriales, agrícolas, comerciales, turísticas o sanitarias; toda actividad económica debe llevarse a cabo dentro de la ZESE.



Mesa de Trabajo 4: Personas Naturales, Trabajo y Dividendos



6. Mesa de Trabajo 4: Personas Naturales, Trabajo y Dividendos

Las Tasas Efectivas de Tributación (TET) que las personas naturales en Colombia pagan sobre sus rentas de trabajo, empresas personales y de capital son demasiado bajas. Este capítulo identifica y analiza los numerosos factores que explican estas TET bajas. Tales factores incluyen deducciones muy generosas y regresivas, una amplia gama de exenciones, grandes categorías en el esquema tarifario del impuesto sobre la renta para personas naturales (IRPN), una deducción básica del IRPN generosa, la exención casi total de las pensiones y las bajas tarifas sobre las ganancias ocasionales y dividendos. En general, existe un gran potencial de reforma. Las simulaciones de la DIAN indican que una base del IRPN considerablemente más amplia permitiría recaudar aproximadamente un 2% del PIB en ingresos adicionales del IRPN, permitiendo una reducción sustancial a las tarifas del impuesto. Esta reforma también mitigaría las distorsiones y restauraría la justicia, garantizando también que las tasas efectivas de tributación sigan siendo bajas. Respecto al tratamiento tributario de las pensiones, el Gobierno debe restringir la deducción de los ahorros pensionales de la tributación ordinaria o gravar estos ingresos junto con las de trabajo. La remuneración pagada por los empleadores a sus trabajadores en forma de pensión, salud, educación o demás beneficios complementarios, debe incluirse en la partida de rentas gravables.

La CBT también considera que el diseño de varias deducciones es bastante regresivo. El umbral del beneficio no sólo incrementa con los ingresos del contribuyente, sino que el valor para el individuo (y los costos fiscales del Gobierno) de la deducción también aumentan con la tarifa marginal del sujeto pasivo. Adicionalmente, la mayoría de GT sólo son disfrutados por los hogares con mayores ingresos. A pesar del esquema tarifario progresivo del IRPN, el diseño del tributo en el sistema colombiano es injusto. El umbral del GT, el cual equivale al 40% de las rentas líquidas gravables o 5 040 UVT (el menor entre estos), funciona como una medida de protección de la base, pero su diseño es regresivo, ya que incrementa con los ingresos. La CBT recomienda eliminar el umbral del GT si la base del IRPN es ampliada, como se sugiere. Para evitar el abuso de los GT por parte de los independientes, la CBT apoya la idea que los gastos empresariales deban pagarse electrónicamente y ser verificables con una factura para su deducibilidad de impuestos; también se recomienda que el Gobierno monitoree dichos gastos. El diseño de los impuestos sobre las rentas de capital de personas naturales puede mejorarse; por ejemplo, la exención para las acciones cotizadas puede eliminarse durante un periodo transicional de hasta cinco años. Las reglas sobre residencia fiscal deben revisarse y, posiblemente, reformarse de conformidad con la práctica internacional. Finalmente, como parte de esta Comisión, la DIAN ha hecho esfuerzos considerables para mejorar su metodología de estimación de ingresos tributarios no percibidos. Estos trabajos deben seguir implementándose, de manera que el reporte de GT colombiano pueda incluir estimaciones de ingresos no recaudados con base en las declaraciones de impuestos de personas naturales, además de proporcionar estimaciones para cada GT partida por partida. Independientemente de lo anterior, eliminar los GT y ampliar las bases tributarias puede no generar mayores ingresos necesariamente, si los contribuyentes pueden trasladarse fácilmente a otros GT no eliminados. Por este motivo, el Gobierno Nacional debe contemplar una reforma que amplíe la base significativamente, en lugar de introducir modificaciones “marginales”. Por lo tanto, a pesar que una evaluación de los GT es un paso inicial necesario, esta únicamente constituiría un punto de partida para fines de discusión y preparación de una reforma tributaria.

6.1 Introducción

El Estatuto Tributario diferencia entre varios tipos de rentas. La “Cédula General” consiste en la suma de las “rentas de trabajo”, de “capital” y “no laborales”. Las “rentas de trabajo” incluyen salarios, comisiones, prestaciones sociales, gastos de viaje y/o representación, contraprestaciones percibidas por trabajo cooperativo asociado y, en general, todo tipo de compensación por servicios personales. Las “rentas de capital” se definen como los ingresos provenientes de intereses, retornos financieros, arrendamientos, regalías y la explotación de propiedad intelectual. Nótese que los “dividendos” recibidos por un individuo no forman parte de las “rentas de capital”, ya que constituyen una categoría de ingresos independiente; lo mismo aplica para las “ganancias ocasionales” realizadas por el individuo, las cuales tributan de forma independiente. Las “pensiones” también forman una categoría aparte. Las rentas no laborales son un grupo de ingresos residuales que cubre todos los ingresos que no son considerados como ingreso de trabajo, de capital, dividendos o ganancias ocasionales. Las rentas percibidas por los independientes que no se consideren servicios personales son reportadas en esta categoría.

Table 6.1 Determinación de las rentas gravables en la categoría “cédula general”

Cédula general = suma de las rentas de trabajo, no laborales y de capital
Menos los ingresos no constitutivos de renta ¹⁾
= Renta líquida cédula general
Menos rentas exentas ²⁾ y deducciones especiales ³⁾ (hasta el 40% de la renta líquida de cédula general y por un tope de 5 040 UVT por año) ⁴⁾
Menos los costos incurridos para percibir rentas no laborales y de capital
= Renta gravable

Notas: 1) Ingresos no constitutivos de renta: Incluye aportes voluntarios, si estos se pagan a fondos que también administren los aportes obligatorios de pensión. **2) Rentas exentas:** Aportes a los planes de pensiones voluntarias, a cuentas AFC (máximo por el 30% de las rentas de trabajo y hasta 3 800 UVT). **3) Deducciones especiales (Art. 387):** Apoyo para dependientes (Máximo 10% de los ingresos brutos y 32 UVT al mes), pago por alimentación, aportes de salud privados, 50% del GMF (Gravamen a los Movimientos Financieros). Desde noviembre de 2020, los trabajadores independientes no pueden beneficiarse de estas deducciones. **4) Deducciones y rentas exentas hasta un 40% de las rentas líquidas totales (de todos los tipos de rentas de trabajo, capital y no laborales):** algunos gastos tributarios no están sujetos a este tope.

Los ingresos “no constitutivos de renta” se restan de la “renta bruta general” para obtener la “renta líquida de la cédula general”. La suma de las rentas exentas y las deducciones no puede exceder el 40% de la renta líquida de la cédula general, hasta un tope de 5 040 UVT por año (aproximadamente 48 000 dólares, 179 millones de pesos). Sin embargo, este límite no aplica para los ingresos no constitutivos de renta. El tope de 40% también está disponible para las empresas no constituidas (incluidas las profesiones liberales como abogados y contadores), con un máximo de 2 empleados. Estas compañías pueden optar por una exención del 25% sobre sus rentas laborales o una deducción de los costos incurridos. Si eligen la exención del 25% de las rentas laborales, también estarán obligadas a cumplir con el tope del 40% de las rentas líquidas, como también aplica para los empleados, pero si prefieren deducir los costos incurridos, las deducciones pueden exceder el tope del 40%.

La “renta líquida de la cédula general” menos las “rentas exentas” y las “deducciones especiales” del contribuyente, tomando en cuenta el tope de la deducción, así como los costos asociados a las rentas

no laborales y de capital, equivale a las “rentas gravables”, sobre la que aplica el esquema tarifario, generando la “obligación tributaria bruta”. La “obligación tributaria neta” corresponde a la obligación tributaria bruta menos los descuentos tributarios que puedan reclamarse.

Las rentas gravables, incluidas las “rentas de capital”, se gravan empleando el esquema tarifario del IRPN. El esquema tarifario del IRPN en Colombia es progresivo, con siete franjas fiscales y tarifas tributarias gradualmente crecientes de 0%, 19%, 28%, 33%, 35%, 37% y 39%, con amplias franjas de ingresos imposables. Las tarifas más altas comienzan a aplicar para los ingresos muy altos. El esquema tarifario del IRPN tiene una categoría de tarifa cero para las rentas gravables inferiores a 1 090 UVT (aproximadamente 10 500 dólares, 39 millones de pesos), la cual es particularmente alta al compararse internacionalmente. Esta deducción tributaria básica (o franja tarifaria del 0%) no se considera normalmente como un GT en los países de la OCDE. Sin embargo, puede resultar interesante calcular los ingresos no percibidos asociados a ella (esto es, los ingresos no recaudados asumiendo un punto de referencia o “*benchmark*” en el cual la categoría tarifaria de 0% no existiese y las rentas incluidas en este grupo tributarían con una tarifa del 19%, por ejemplo).

Los dividendos, ganancias ocasionales y pensiones se gravan empleando tres esquemas tarifarios diferentes. Si los dividendos se pagan usando los beneficios no gravados bajo el IRPJ, estos tributan en primera instancia con una tarifa de retención en la fuente equivalente a la tarifa del IRPJ (esto es, 31% en 2021 y 30% a partir del 2022). Sin embargo, lo anterior no aplica si los dividendos fueron pagados empleando los beneficios gravados con el IRPJ. A partir de entonces, los dividendos se gravan bajo una retención en la fuente del 10% sobre las utilidades distribuidas que sobrepasen los 300 UVT (Véase también la Mesa de Trabajo 2 para más detalles). Las ganancias de capital ocasionales también tributan a una tarifa del 10%. Las rentas de pensión se gravan por separado y se benefician de una exención bastante generosa (1 000 UVT al mes, aproximadamente 9 555 dólares). Por este motivo, casi ningún pensionado paga impuesto sobre la renta.

Las debilidades en el diseño del IRPN se reflejan en la distribución de ingresos

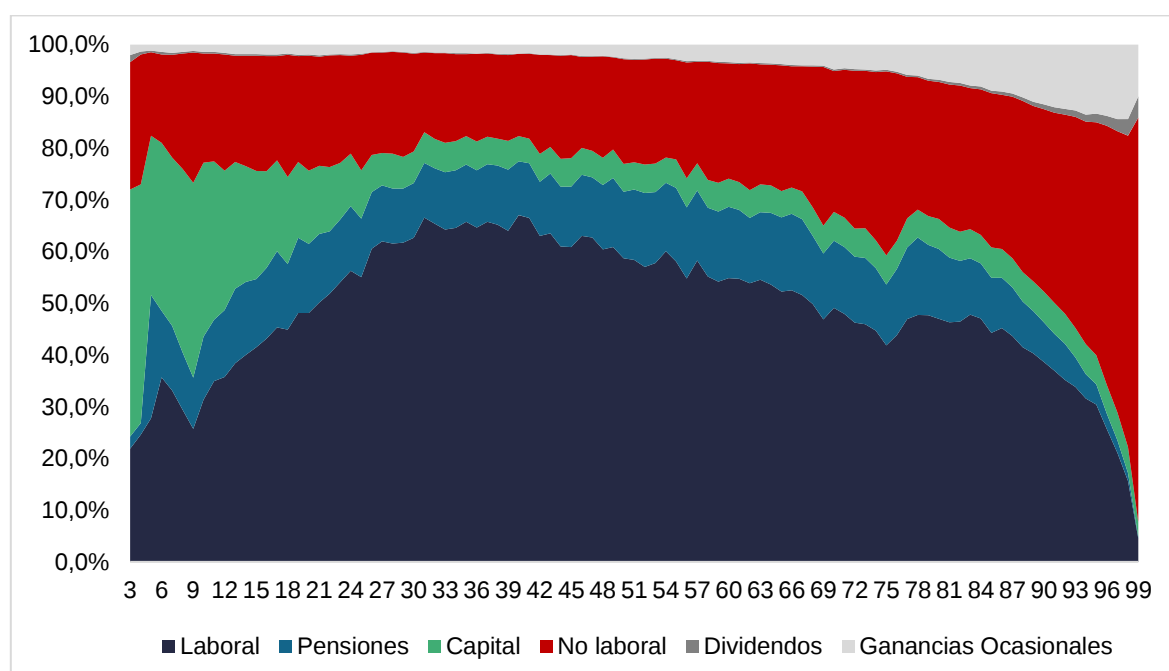
La Figura 6.1 muestra los tipos de ingresos brutos percibidos por los contribuyentes que presentan una declaración del IRPN mediante la distribución de los ingresos personales. A pesar que una evaluación a profundidad excede el alcance de este Reporte, los datos indican varias observaciones clave, las cuales sirven de fundamento para el trabajo de la CBT, y que justifican una reforma fundamental del IRPN y mayor exacción fiscal.

Primero, los contribuyentes en el primer cuartil reportan una proporción mayor de las rentas de capital que el resto de la distribución. Para comprender un poco más este hallazgo, cabe resaltar que los contribuyentes deben presentar una declaración de impuestos únicamente cuando sus ingresos brutos exceden 1 400 UVT (46,4 millones de pesos en 2018). Este umbral se ubicó por encima del primer cuartil de contribuyentes en 2018. Los sujetos que perciben rentas inferiores a 1 400 UVT sólo presentan una declaración de renta si esperan obtener una devolución de impuestos (esto es, si el monto de las retenciones en la fuente excede su obligación tributaria final). El hecho que los contribuyentes en el primer cuartil reporten una mayor proporción de ingresos de capital puede reflejar que el componente inflacionario de las rentas e intereses capitalizados no constituye renta. La retención en la fuente aplica sobre los intereses nominales y el componente inflacionario únicamente se deduce al presentar una declaración de impuestos. Esto también puede evidenciar un problema estadístico, ya que los trabajadores con bajos ingresos, que perciben salarios inferiores al umbral para declarar (1 400 UVT), pero superiores al tramo de rentas exentas y no perciben otros tipos de rentas, pueden no haber sido incluidos por la DIAN en los datos subyacentes del cuadro. Por este motivo, la distribución de los ingresos bajos debe interpretarse con precaución.

Segundo, la cantidad de dividendos es extremadamente baja en la distribución de los ingresos, particularmente en la parte superior. Esto contrasta fuertemente con los demás países de la OCDE, donde los contribuyentes más ricos perciben un mayor porcentaje de sus rentas en forma de ingresos de capital (incluidos dividendos y ganancias ocasionales). El bajo nivel de dividendos se relaciona con el incentivo de carácter tributario con que cuentan las empresas, el cual estimula a no distribuir las utilidades, como se discutió en el capítulo del IRPJ.

Tercero, las personas que perciben los mayores ingresos principalmente obtienen rentas no laborales (esto es, ingresos empresariales, incluidos aquellos provenientes de profesiones liberales con más de dos empleados que tributan bajo el IRPN). El gran porcentaje de rentas de compañías personales refleja que la mayoría de los empresarios no han constituido sus negocios, como en la mayoría de los demás países de la OCDE, sino que prefieren operar bajo la forma de asociación no constituida. Las bajas TET sobre las rentas de negocios personales, a diferencia de la generalmente alta carga tributaria estatutaria sobre las rentas de capital, probablemente es un factor clave de este hallazgo.

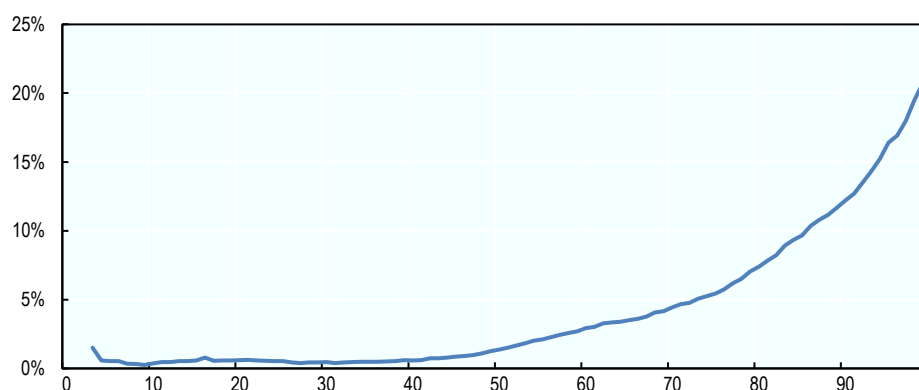
Figura 6.1 Distribución de los ingresos brutos entre los contribuyentes del IRPN (%), 2018



Fuente: DIAN. Declaraciones del IRPN del año gravable 2018. Cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las tasas efectivas del IRPN son bajas

Figura 6.2 La obligación efectiva del IRPN como porcentaje de las rentas gravables considerando todos los tipos de renta como percentiles de contribuyentes, 2018



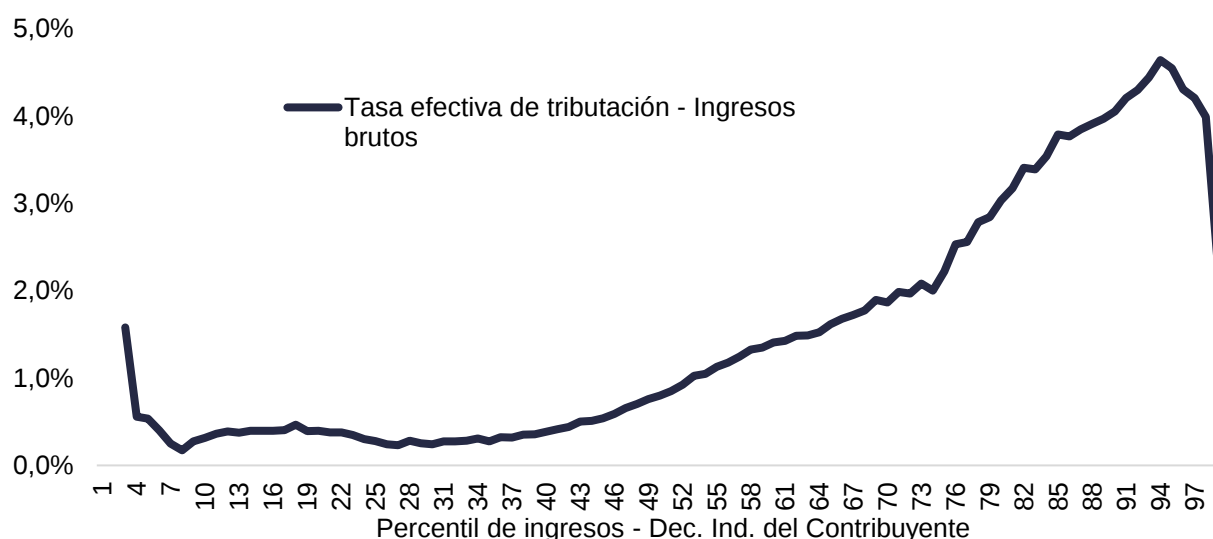
Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, declaraciones de renta de *personas naturales* para el año gravable 2018.

Nota: Únicamente se calculan las tasas efectivas de los contribuyentes y no de la población total.

Las tasas efectivas del IRPN en la Figura 6.2 muestran la obligación final del IRPN como un porcentaje de la suma de todas las rentas gravables a través de su distribución en Colombia, esto es, para todos los tipos de ingresos, incluida la cédula general (lo que significa, rentas de trabajo, ganancias de capital y no laborales), más los dividendos, pensiones y ganancias/rentas ocasionales. Las tasas efectivas del IRPN, al calcularse de esta manera, capturan el efecto combinado de la obligación tributaria total, el nivel de rentas gravables a través de la distribución de las mismas, el diseño del esquema tarifario del IRPN y las tarifas específicas que aplican para las rentas “no generales” y los descuentos del IRPN. El valor de los demás GT (ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas y deducciones adicionales) no se incluyen en el denominador de la TET. Las tasas efectivas del IRPN siguen siendo bajas en casi toda la distribución de rentas gravables, y las TET pagadas en el decil superior son considerablemente inferiores a las tarifas estatutarias del IRPN. Esto indica que las franjas fiscales en el esquema tarifario del IRPN son bastante amplias y/o que los hogares más ricos perciben tipos de ingresos, como dividendos y ganancias ocasionales, que tributan empleando tarifas inferiores.

La Figura 6.3 señala la distribución de las tasas efectivas de tributación, calculadas como la obligación tributaria neta como porcentaje de la suma de todos los tipos de ingresos brutos; es decir, antes de restar los ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas y deducciones. Las tasas efectivas de tributación son bastante bajas debido a los generosos GT. De hecho, las TET no incrementan por encima del 2% hasta el séptimo decil, y después aumentan gradualmente hasta un poco más de 4% antes de caer aproximadamente un 2% para el 1% de los contribuyentes más ricos de Colombia. La disminución de la tarifa efectiva de tributación en la cima de la distribución de ingresos se explica parcialmente por el porcentaje incrementado de rentas no laborales (esto es, ingresos de negocios de independientes). A pesar que estas rentas se gravan empleando un esquema tarifario del IRPN ordinario, las altas tarifas estatutarias del impuesto no generan un incremento en las tarifas efectivas de tributación debido a la sustracción de la renta imponible de los costos incurridos, los cuales pueden exceder el 40% del tope de los ingresos netos.

Figura 6.3 Obligación efectiva de tributación sobre las rentas percibidas por personas naturales como un % de las rentas totales, 2018



Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, declaraciones de impuestos de *personas naturales* para el año gravable 2018.

Nota: Únicamente se calculan las tasas efectivas de los contribuyentes y no de la población total.

La clasificación de la base del impuesto sobre la renta para personas naturales de la OCDE de 1990

De acuerdo con su reporte de 1990, “Base del Impuesto Sobre la Renta para Personas Naturales, un Estudio Comparativo”, la OCDE aplica una clasificación estándar un tanto diferente a la utilizada por Colombia. La OCDE hace referencia a las “rentas totales” como la suma de los “ingresos brutos” y “otras partidas de renta”, las cuales incluyen las rentas no reportadas de forma ilegal, así como los “ingresos no constitutivos de renta” de Colombia. Los “ingresos brutos” netos de las “rentas exentas” generan las “rentas sujetas a impuestos”. Los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas son similares en el sentido que cubren los tipos de rentas que no deben añadirse a las “rentas sujetas a impuestos”. Las “rentas sujetas a impuestos” netas de todas las “deducciones tributarias” dan lugar a la “renta gravable”. Las “deducciones tributarias”, que la OCDE denomina “desgravaciones tributarias”, se dividen en “deducciones tributarias estándar” y “deducciones tributarias no estándar”. Las primeras están a disposición de todas las personas naturales contribuyentes; las segundas dependen de ciertas acciones que deben realizar los hogares; por ejemplo, asumir un préstamo para comprar una vivienda puede hacer que el individuo tenga derecho a una deducción sobre el interés de la hipoteca.

El análisis en este reporte aplica la clasificación de la OCDE. Las reglas de los ingresos y las disposiciones tributarias que crean divisiones entre las “rentas totales” y las “rentas sujetas a impuestos” se discuten conjuntamente. Por este motivo, la nota de la Mesa de Trabajo 3 se enfoca en los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas. La nota de política tributaria preparada por la Mesa de Trabajo 4 se enfocará en las deducciones tributarias estándar y no estándar que pueden reclamar los individuos.

El Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)

Es un régimen de tributación alternativo ofrecido desde el 2019 tanto a los individuos como a los profesionales independientes y las empresas no constituidas que perciben ingresos brutos inferiores a 80 000 UVT por año (aproximadamente 771 000 dólares). El SIMPLE se grava sobre los ingresos brutos de las empresas empleando tarifas que oscilan entre el 1,8% y 14,5%, dependiendo de los ingresos y el sector en el cual opera la empresa. El SIMPLE reemplaza el impuesto sobre la renta y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), de conformidad con las tarifas determinadas por los concejos distritales y municipales. Adicionalmente, los contribuyentes declaran el IVA y el impuesto nacional al consumo (recaudado sobre las ventas de los restaurantes y bares) en la misma declaración de impuestos, pero el SIMPLE no reemplaza estos impuestos. Los contribuyentes calificados con ingresos brutos inferiores a los 3 500 UVT (aproximadamente 34 000 dólares) registrados en el SIMPLE se excluyen del IVA. Adicionalmente, los aportes pensionales de los empleadores pueden descontarse del impuesto a cargo en el SIMPLE. Sin embargo, este sistema no aplica para los ingresos no constitutivos de renta y los tipos de renta exenta. Debido a que los ingresos brutos constituyen la base del tributo, este no permite deducir los costos corporativos reales o las demás deducciones. Una discusión más detallada se incluye en el capítulo del IRPJ.

6.2 Gastos Tributarios sobre los Individuos, el Trabajo y los Dividendos

Colombia tiene una variedad de deducciones y descuentos tributarios que aplican para la cédula general, las pensiones, los dividendos y las ganancias ocasionales. Esta sección enumera algunos de los beneficios tributarios más importantes y posteriormente analiza si hay lugar para hacer una reforma.³⁵

Las personas naturales contribuyentes pueden deducir los siguientes ingresos de la cédula general:

Deducciones tributarias estándar dentro de la categoría de “cédula general”:

Aportes de Seguridad Social en Salud y Pensión: Aportes obligatorios de seguridad social en salud y pensión realizados por los empleados o profesionales independientes (esto es, los independientes);

Exención de las rentas de trabajo: El 25% de las rentas de trabajo pueden tomarse como renta exenta; sin embargo, este beneficio no puede superar los 2 880 UVT por año.

Deducción por la manutención de personas dependientes: Las deducciones tributarias por el apoyo a los dependientes³⁶; con un tope del 10% de los ingresos brutos y 384 UVT por año.

Exclusiones de la renta exenta y tope de deducciones: El tope de 40% de la renta exenta y deducciones totales que pueden reclamarse, con un valor absoluto de 5 040 UVT, no debe tomar en cuenta las siguientes partidas, o no aplica para los siguientes casos (lista no exhaustiva):

- Prestaciones sociales recibidas por los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en servicio activo o retirados;

³⁵ Una lista más completa de los GT relacionados con los individuos, el trabajo, las pensiones y los dividendos está disponible en el anexo de este capítulo. La importancia se evalúa considerando un número de criterios, incluido el valor de los ingresos no percibidos, el impacto distorsionante, el impacto distributivo y la complejidad.

³⁶ Los dependientes incluyen, a modo de ejemplo, los hijos menores de edad, los hijos entre 18 y 23 años que estén estudiando en instituciones de educación superior o los padres o hermanos dependientes del contribuyente.

- Exceso del salario básico percibido por oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares;
- Exceso del salario básico percibido por oficiales, suboficiales, personal ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional;
- Gastos de representación de rectores y profesores de las universidades públicas, sin exceder el 50% de su salario;
- En el caso de los Magistrados de Tribunales, sus fiscales y procuradores judiciales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al 50% de su salario.
- El porcentaje de la exención aplicable para los Jueces de la República será del 25% de su salario.

Deducciones tributarias estándar relacionadas con las rentas de negocios personales:

Deducciones de gastos corporativos: Los independientes pueden deducir todos los costos y gastos incurridos por sus negocios (esto significa que no están sujetos al límite del 40%).

Deducciones tributarias no estándar dentro de la categoría de “cédula general”:

Aportes a seguros de salud privados: Los aportes voluntarios para seguros de salud adicionales pagados a las entidades que ofrecen servicios complementarios al Plan de Beneficios en Salud, con el fin de proteger al trabajador, su pareja, hijos y dependientes. La deducción no puede exceder los 192 UVT por año.

Aportes de ahorro: Los aportes voluntarios al sistema de ahorro individual obligatorio son ingresos no constitutivos de renta (así que no están limitados al tope global de deducción del 40%), pero el beneficio como tal no puede exceder el 25% de la cédula general ni 2 500 UVT.

Aportes privados de pensión: Los aportes voluntarios a los fondos privados de pensión realizados por el empleado y los aportes a los ahorros de vivienda (cuentas AFC) se consideran rentas exentas. El beneficio está sujeto a requisitos de permanencia y no pueden exceder el 30% de los ingresos brutos ni 3 800 UVT (aproximadamente 37 000 dólares).

Deducción de intereses hipotecarios en la adquisición de vivienda: El beneficio se limita a 1 200 UVT por año.

Costos de rentas de capital: Los costos y gastos incurridos con el fin de obtener “rentas de capital” son deducibles. Estos no se limitan al tope de deducción del 40%.

Donaciones: Las Donaciones a la Corporación General Gustavo Matamoros D’Costa y a las fundaciones y organizaciones dedicadas a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y acceso a la justicia, a las organizaciones deportivas amateur, clubes deportivos, federaciones o asociaciones deportivas y al Comité Olímpico Colombiano, así como a las organizaciones recreativas o culturales, son deducibles hasta un 125% del valor de la donación.

Los individuos que reciben una pensión pueden beneficiarse de las siguientes deducciones:

Rentas de pensión exentas de impuestos: Las rentas de pensión inferiores a 1 000 UVT mensuales o 12 000 UVT anuales (aproximadamente 116 000 dólares por año) son exentas de impuestos (esto significa que existe una exención de 12 000 UVT anuales);

Cotizaciones a la Seguridad Social en salud para los pensionados: Las contribuciones obligatorias en salud pagadas por los pensionados son deducibles.

Deducciones bajo el esquema de rentas por dividendos:

Dividendos (inferiores a 300 UVT): Los dividendos pagados a un accionista persona natural que no excedan las 300 UVT (aproximadamente 2 900 dólares) no tributan bajo la retención en la fuente sobre los dividendos del 10%. (Si el contribuyente percibe dividendos de diferentes empresas que no han sido gravados con la retención en la fuente sobre los dividendos superiores a 300 UVT, el excedente deberá declararse, como parte de la declaración anual de impuestos).

Deducciones bajo la categoría de ganancias ocasionales (esto es, ganancias de capital)

Adicionalmente, las ganancias de capital realizadas sobre los activos fijos poseídos por un periodo mínimo de dos años o las demás ganancias ocasionales pueden beneficiarse de una exención tributaria. El ordenamiento jurídico específicamente indica que las siguientes ganancias ocasionales son exentas (la nota de política tributaria de la Mesa de Trabajo 3 contiene una discusión más detallada, incluyendo la valoración de bienes inmuebles y activos):

Indemnizaciones por seguros de vida: Las indemnizaciones por seguros de vida son exentas hasta 12 500 UVT (aproximadamente 120 000 dólares), las compensaciones que excedan este monto se tratarán como ganancias ocasionales;

Ganancias de capital de bienes inmuebles: Las ganancias de capital provenientes de la venta de viviendas hasta 7 500 UVT (aproximadamente 72 000 dólares);

Herencias de herederos (primeras 7 700 UVT): El equivalente a las primeras 7 700 UVT (74 000 dólares) de un bien inmueble rural y el equivalente a las primeras 7 700 UVT de la herencia, independientemente del número de herederos;

Asignaciones de herencia para herederos y cónyuge (primeras 3 490 UVT): El equivalente a las primeras 3 490 UVT (34 000 dólares) del valor de las asignaciones recibidas por cada heredero y por el/la cónyuge sobreviviente;

Herencias para personas diferentes a los legitimarios y el/la cónyuge: 20 por ciento del valor de los activos y derechos percibidos por individuos que no sean los herederos y/o el/la cónyuge sobreviviente respecto a las herencias y legados, y el 20% de los activos y derechos recibidos por donaciones y demás actos *inter vivos*, con un límite de 2 290 UVT (22 000 dólares);

Valoraciones inmobiliarias: El valor del bien inmueble transferido se basa en el costo histórico y no en el valor actual de mercado de la propiedad.

Deducciones tributarias bajo el Régimen Simple de Tributación (RST)

RST: El RST como tal;

Descuento del RST para los aportes a seguridad social en pensión del empleador: Descuento tributario por los aportes a seguridad social en pensión por parte del empleador, el cual reduce su obligación del RST;

Umbral de registro del IVA: El umbral de registro del IVA (ingresos brutos inferiores a 3 500 UVT).

La base tributaria es estrecha: datos disponibles

La Tabla 6.2 presenta los ingresos tributarios no percibidos de los GT seleccionados partida por partida, los cuales fueron calculados por la DIAN para fines de este reporte. Sin embargo, la metodología aplicada para la estimación de estas cifras difiere de la del MFMP. Mientras que las recientes estimaciones partida por partida fueron calculadas empleando la micro simulación y aplicando el esquema del IRPN sobre las declaraciones de impuestos de personas naturales, el MFMP aplica las tarifas promedio marginales a las diferentes partidas de la renta. Adicionalmente, las cifras del 2019 publicadas en el MFMP de 2020 son proyecciones de las declaraciones de impuestos de 2018 empleando un crecimiento nominal del PIB. Conjuntamente, estos factores explican el motivo por el cual la medición sumaria de las deducciones y rentas exentas deducidas hasta un 40% de la renta líquida excede el monto total reportado en el MFMP 2020. Estas estimaciones partida por partida son preliminares, y deben perfeccionarse aún más como parte del trabajo continuo de la DIAN.

Tabla 6.2 Ingresos no percibidos de las partidas seleccionadas de los ingresos personales

	2018	
	Miles de millones de pesos	% del PIB
Rentas exentas y deducciones especiales hasta un 40% de la renta líquida ¹	10 433	1,06
Rentas exentas de pensión ²	3 739	0,38
Dividendos exentos (300 UVT) ³	34	0,00

Notas: (1) La cifra corresponde a la casilla 36 del Formulario 210 – Año Gravable 2018, para los valores positivos en la casilla 32 “Ingresos brutos por rentas de trabajo”. El valor de la casilla 36 no puede exceder el 40% de la renta líquida ni 5 040 UVT. Esta partida se estimó a nivel individual añadiendo estos ingresos a la renta gravable y aplicando el esquema tarifario del IRPN. (2) Esta partida se estimó a nivel individual añadiendo este ingreso a las rentas gravables de trabajo y pensión y aplicando el esquema tarifario del IRPN. (3) La información sobre los dividendos exentos se extrajo de las declaraciones de impuestos de personas naturales. Los ingresos no percibidos se estimaron aplicando una tarifa del 15% sobre los dividendos exentos. Se espera que los ingresos no recaudados por esta partida incrementen considerablemente en 2019.

Fuente: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO, DIAN.

La Tabla 6.3 presenta las rentas exentas y deducciones, además de los ingresos no constitutivos de renta, por tipo de ingreso al nivel de declaraciones de impuestos; nótese que las cifras representan las rentas gravables no percibidas en lugar de los ingresos tributarios no percibidos. Con el fin de estimar el costo fiscal, estas partidas deben añadirse a la renta gravable y aplicarse el esquema progresivo del IRPN; posteriormente, los montos deben restarse de la obligación real del IRPN.

Actualmente, la DIAN no trata a los ingresos no constitutivos de renta como un GT, práctica que no se alinea con el enfoque que la CBT sugiere seguir. A pesar que algunas partidas no deben considerarse GT, como los aportes obligatorios de seguridad social, los demás rubros de ingresos no constitutivos de renta claramente constituyen GT, como la no tributación de las rentas provenientes de la venta de acciones de empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia.

Tabla 6.3 Rentas exentas e ingresos no constitutivos de renta por tipo de renta, miles de millones de pesos

Tipo de renta	Rentas exentas y deducciones especiales	Ingresos no constitutivos de renta (2019) ¹
Rentas de trabajo	45 640	12 017
Rentas de pensión	27 009	3 011
Rentas de capital	140	708
Rentas no laborales	258	3 549
Rentas de dividendos y participaciones	50	3 211
Rentas de ganancias ocasionales ²		4 067

Fuente: Declaraciones del impuesto sobre la renta para personas naturales, Coordinación de Estudios Económicos. SGAO, DIAN

Notas: (1) Actualmente, la DIAN no considera los ingresos no constitutivos de renta como GT. (2) En la declaración del IRPN del año gravable 2019, los conceptos de ingresos no constitutivos de renta ocasional y las rentas exentas ocasionales se incluyeron en el mismo recuadro. El valor reportado en la tabla corresponde a esta suma.

La Tabla 6.4 reporta las rentas exentas proyectadas del 2019 de las partidas seleccionadas, con base en las declaraciones de impuestos del 2016. Algunas cifras son particularmente bajas, como la deducción de intereses hipotecarios en la adquisición de vivienda, la cual parece indicar que los ingresos tributarios no percibidos son muy bajos. Estos GT tendrán que confirmarse por la DIAN en su reporte posterior de GT.

Tabla 6.4 Partidas seleccionadas de rentas exentas (no ingresos no percibidos) en 2019, miles de millones de pesos

Partidas de Rentas Exentas	Valor
Rentas exentas por aportes voluntarios a los fondos de pensiones	1 863
Rentas exentas por aportes voluntarios a las cuentas de ahorro para vivienda (AFC)	2 993
Deducciones de los pagos de intereses hipotecarios	3 148

Fuente: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO, DIAN.

Nota: Información del 2016 ajustada al 2018 y 2019 considerando el crecimiento nominal del PIB.

6.3 Categorización de Gastos Tributarios

Las partidas más importantes de los ingresos no constitutivos de renta se asignaron a cuatro categorías de reforma de los GT:

- Categoría I: No se recomienda/requiere reformar

- Categoría II: Se recomienda una reforma a los GT que amplíe la base
- Categoría III: Una reforma puede ser posible con el tiempo, condicionada por la implementación de reformas tributarias acompañantes
- Categoría IV: Se requiere analizar aún más la conveniencia de reformar los GT, pero los ingresos tributarios no percibidos de los GT deben medirse y los GT deben evaluarse

Adicionalmente, la Tabla 6.5 incluye una quinta columna que indica si existe una duda genuina sobre si la partida de ingreso no constitutivo de renta es un GT o no.

Esta categorización tentativa toma en cuenta las siguientes dimensiones:

- Ingresos tributarios no percibidos;
- Implicaciones distributivas, particularmente si el GT tiene un impacto regresivo considerable;
- Las consecuencias en materia de eficiencia;
- El impacto sobre la complejidad del sistema tributario, y la medida en que el GT genera oportunidades de planeación y elusión fiscal, además de si el GT origina desafíos relacionados con su administración, cumplimiento y exacción.

La Tabla 6.5 ofrece una lista no exhaustiva de los GT relacionados con las personas naturales, el empleo y los dividendos, debido a que algunos GT se han discutido en la nota de política tributaria de la Mesa de Trabajo 3, que aborda los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas. La nota de la Mesa de Trabajo 2 (sobre el IRPJ) discute los GT relacionados con el impuesto de recuperación del IRPJ.

Tabla 6.5 – Categorización de Gastos Tributarios

	Categoría I: No reformar	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no	GT o no GT, esa es la cuestión
Cédula General	• Aportes obligatorios de salud y pensión •	• Exención de las rentas laborales (25%) • Tope de deducciones y rentas exentas • Excepciones al límite de las rentas exentas y deducciones. • Aportes privados a pensión y salud (rentas exentas). • Cuentas preferenciales de ahorros (AFC y AVC incluidas) • Intereses hipotecarios en la adquisición de vivienda •		• Deducciones de gastos empresariales • Aportes a los fondos privados de seguros de salud • Costos de rentas de capital • Tributación real vs. nominal de los rendimientos por intereses y demás tipos de rendimientos financieros • Deducción por dependientes.	• (Aportes a seguridad social de salud y pensión) • (Deducciones de gastos empresariales) • (Costos de rentas de capital) • (Tributación de rendimientos reales vs. nominales)
Pensiones	• Aportes a seguridad social en	• Rentas de pensiones exentas de impuestos			

	salud para pensionados				
Dividendos				Dividendos (inferiores a 300 UVT)	
Ganancias ocasionales		- Infravaloración de las ganancias provenientes de bienes inmuebles (véase la nota de la Mesa de Trabajo 3) - Infravaloración de las herencias (véase la nota de la Mesa de Trabajo 3) - Infravaloración de las donaciones (véase la nota de la Mesa de Trabajo 3) - Infravaloración de los beneficios complementarios, incluidos los alimentos - Indemnizaciones por seguros de vida (véase la nota de la Mesa de Trabajo 3)	Rentas provenientes de la venta de acciones cotizadas en la Bolsa de Valores de Colombia.	- Ganancias ocasionales por bienes inmuebles - Herencia de los herederos (primeras 7 700 UVT) - Asignaciones de herencia para herederos y cónyuges (primeras 3 490 UVT) - Herencias para personas diferentes de los legitimarios y el/la cónyuge	
SIMPLE			Descuento del RST para aportes de pensión del empleador.		(RST)

Fuente: Miembros de la Mesa de Trabajo 4.

La Categoría I incluye:

- **Aportes obligatorios en salud y pensión y aportes de salud para pensionados:** Los aportes de empleados son deducibles en la mayoría de los países de la OCDE. Esta deducción a menudo forma parte del punto de referencia, por lo que no se considera como un GT.
- **SIMPLE:** Consultar la discusión en el capítulo del IRPJ.

La Categoría II incluye:

- **Exención de las rentas laborales:** El esquema tarifario del IRPN en Colombia cuenta con una categoría tributaria (generosa) de cero por ciento, lo que debilita considerablemente el fundamento para la exención tributaria del 25% para las rentas de trabajo (con un límite de 2 880 UVT). Adicionalmente, este GT tiene un efecto doblemente regresivo, ya que el monto del GT incrementa con los ingresos y el valor del GT aumenta conforme la tarifa marginal del IRPN del contribuyente. Un ejemplo simple demuestra este efecto doblemente regresivo. Una persona que percibe bajos ingresos (gana 100) y está sometida a una tarifa marginal del 10% puede deducir 25 pesos, lo

que resulta en un valor de impuestos de 2,5 pesos (10% multiplicado por 25). Una persona que percibe altos ingresos (gana 1000) y está sometida a una tarifa marginal del IRPN de 30% puede deducir 250 pesos, lo que reduciría su obligación tributaria por 75 pesos (esto es, 250 por 30%). Colombia debería apuntar tanto a la reducción de la desgravación básica del IRPN (1 090 UVT) y eliminar la renta exenta del 25% en los ingresos laborales (la cual tiene un tope económico de 240 UVT mensual y 2 880 UVT anual). A corto plazo, sin embargo, una reforma más gradual podría mantener la exención de las rentas del 25% y su tope mensual. Dicho enfoque podría ayudar a fomentar el apoyo político para ampliar considerablemente la base del IRPN.

- **Tope de deducciones y rentas exentas:** Sin tener en cuenta las excepciones (véase más abajo), el tope de rentas del 40% no es un GT como tal, ya que impone un límite sobre los GT que pueden reclamarse. Sin embargo, el hecho que el límite aumenta con los ingresos – es decir, proporciona un techo superior a las rentas más altas – es regresivo debido a que implica un subsidio tributario mayor a los que perciben mayores ingresos. El tope como tal puede reformarse como parte de una propuesta que amplíe la base de impuestos.
- **Aportes privados a pensión y salud:** Las deducciones de los ahorros privados a pensión y salud respecto a la renta gravable están presentes en varios de los países de la OCDE; sin embargo, el enfoque colombiano de emplear dos GT para los ahorros privados de pensión (la primera en forma de ingreso no constitutivo de renta; la segunda a manera de renta exenta) parece excesivo. Adicionalmente, las pensiones recibidas son en gran parte libres de impuestos, lo que en la práctica genera un tratamiento tributario “exento-exento-exento” (“EEE”, por su sigla en inglés), lo que no es habitual y requiere de una reforma. Las deducciones generan Tasas Efectivas Marginales de Tributación (METR, por su sigla en inglés) negativas sobre los ahorros privados de pensión, con mayor magnitud para los ingresos mayores, como se explica en la siguiente sección.
- **Cuentas preferenciales de ahorros (incluidos los ahorros para vivienda AFC y AVC).** Este GT es muy poco común en la OCDE. Adicionalmente, la deducción no puede evaluarse de forma aislada al hecho que el monto del capital y el retorno de los ahorros no están gravados al retirarse de la cuenta, lo que genera un tratamiento tributario “exento-exento-exento” (“EEE”, por su sigla en inglés).
- **Excepciones al límite de las rentas exentas y deducciones:** Las exenciones de ingresos no sujetas al límite de 40% (por ejemplo, el 50% de los ingresos de los Magistrados de Tribunales, sus fiscales y procuradores judiciales; ver Sección 6.2) deberían suprimirse, ya que crean desigualdades en el sistema tributario.
- **Intereses hipotecarios en la adquisición de vivienda:** Esta es otra deducción tributaria generosa. Muchos países de la OCDE se están apartando gradualmente de los generosos beneficios del interés sobre la hipoteca, ya que la mayoría de Estados no gravan los ingresos reales o imputados de la ocupación del propietario o las rentas provenientes de los alquileres. La disposición es regresiva, de una forma similar a la descrita anteriormente. Por este motivo, se recomienda incluir un análisis distributivo de la norma en el reporte de GT.
- **Rentas de pensiones exentas de impuestos:** La exención de las pensiones hasta las 12 000 UVT de la renta gravable es demasiado generosa, considerando que los aportes ya fueron deducibles de la cédula general en el momento en que se realizaron. Este tratamiento “EEE” exime a las pensiones de impuestos en gran medida.

- **Infravaloración de bienes inmuebles, activos y bienes recibidos:** La valoración de los bienes inmuebles y activos, también para fines de donaciones e impuestos sobre las herencias, se basan en los valores de costo histórico o permiten que los contribuyentes declaren un valor inferior al valor de mercado del bien. Existe una posibilidad de reforma con el fin de acercarse a una valoración basada en el mercado como base gravable. Consultar la nota de la Mesa de Trabajo 3 para una discusión más detallada. Los bienes recibidos (beneficios complementarios) deben valorarse y gravarse empleando el valor de mercado al momento de la entrega. El Gobierno Nacional tiene derecho a comprar los bienes bajo el precio infravalorado declarado por el contribuyente.

Por este motivo, una forma en la que el Gobierno Nacional puede desincentivar la infravaloración de las propiedades es empezando a comprar los bienes infravalorados, con el fin que los contribuyentes declaren el valor de mercado real, divulgando estas ventas al público para que la amenaza de compra sea real. Además, podría crearse una base de datos de propiedades georreferenciadas que, junto con un proceso de actualización catastral, identifique el valor de mercado de las propiedades según su ubicación y valor comercial justo. El establecimiento de una lista de precios de referencia también ayudaría en este sentido. Para combatir la planeación fiscal agresiva, es aconsejable la eliminación de las disposiciones del Estatuto Tributario que actualmente permiten el autoavalúo de la propiedad después de su adquisición.

- **Indemnizaciones por seguros de vida (véase la nota de la Mesa de Trabajo 3):** Evaluar si los pagos por seguros de vida deben gravarse depende de la forma en que se gravaron los aportes de ahorro y los retornos percibidos por la compañía de seguros, lo que implica analizar si el punto de referencia sigue un enfoque EET (*exento-exento-gravado*) o uno TTE (*gravado-gravado-exento*). Una vez elegido este enfoque, el mismo debe aplicarse de manera consistente para todos los pagos (sin un tope). Adicionalmente, los países a menudo incluyen los pagos de seguros de vida dentro del impuesto sobre las herencias. En la mayoría de Estados que consagran un impuesto sobre las herencias, los seguros de vida y muerte accidental se incluyen en la base del tributo.

La Categoría III incluye:

- **Las utilidades provenientes de la venta de acciones inscritas en la Bolsa de Valores de Colombia** se consideran ingresos no constitutivos de renta cuando la enajenación no supera el 10% de las acciones en circulación de la respectiva sociedad. Algunos miembros de la Mesa de Trabajo prefirieron incluir la eliminación de este GT como parte de una necesaria reforma de capital más amplia.
- **Descuento del RST para aportes de pensión del empleador:** Esta disposición implica que los empresarios no pagan efectivamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones si tienen una obligación tributaria en el SIMPLE lo suficientemente alta. Si bien este descuento tributario puede percibirse como generoso, no puede evaluarse de forma aislada, sino que debe considerarse en el contexto del SIMPLE y sus objetivos de formalización de las pequeñas empresas. Véase el debate a profundidad en el Capítulo 2. A medio plazo, y a condición que el SIMPLE aumente significativamente el número de contribuyentes inscritos en el sistema, este descuento tributario podría reevaluarse.

La Categoría IV incluye:

- **Deducciones de gastos corporativos:** El tratamiento tributario de las rentas empresariales de los independientes varía de un país a otro. Generalmente, existen argumentos de peso para permitir una deducción de las “rentas sujetas a impuestos” a causa de los costos incurridos para llevar a cabo la actividad. Sin embargo, dicha deducción puede permitir que los empresarios también deduzcan los costos privados (por ejemplo, financiando el consumo personal mediante sus negocios). Evitar este tipo de abuso fiscal requiere de una Administración de Impuestos fuerte. La DIAN puede optar por estudiar el monto de los gastos corporativos deducidos por los independientes y desarrollar una herramienta que alerte cuando tales erogaciones sobrepasan el monto promedio tomado por las empresas que operan en el mismo sector.
- **Aportes de seguros de salud privados:** La deducción total parece estar limitada, un análisis distributivo sobre quiénes se benefician de este GT constituiría información útil para incluir en el reporte de GT.
- **Costos de rentas de capital:** Esta deducción es un poco inusual para las personas naturales; un tratamiento tributario similar para las rentas de trabajo no parece estar vigente, así que no existe claridad sobre el motivo por el cual los trabajadores no pueden deducir todos los costos incurridos al percibir una remuneración, mientras que los particulares que obtienen “rentas de capital” pueden imputar todos los costos incurridos.
- **Tributación de rendimientos reales vs. nominales:** Determinar hasta qué punto la exención tributaria del componente inflacionario sobre los rendimientos nominales por los ingresos provenientes de intereses representa un GT sigue siendo una cuestión incierta. Para tomar una decisión en este aspecto, Colombia debe definir un punto de referencia de GT. Si aquel grava únicamente los rendimientos reales sobre los ahorros, la exención tributaria por inflación en los ingresos provenientes de los rendimientos de intereses no sería un GT. Sin embargo, el hecho que actualmente se gravan los rendimientos sobre las rentas del patrimonio nominales en lugar de los rendimientos reales constituiría un GT negativo, debido a la tributación excesiva de los rendimientos patrimoniales. Por otra parte, si el punto de referencia establece que las rentas de capital de las personas naturales se gravan de forma nominal y no real, la exención tributaria del componente inflacionario sobre los ingresos provenientes de intereses constituiría un GT.
- **Dividendos (inferiores a 300 UVT):** Decidir si esta disposición tributaria es un GT sigue siendo una cuestión incierta. El hecho que la misma sólo aplica para los dividendos y no sobre los demás tipos de rentas de capital de personas naturales parece indicar que si constituye un GT. Por otra parte, otros ingresos de capital para personas naturales agrupados en la “cédula general” se benefician de una tarifa del 0% en el esquema del IRPN. Las diferencias en el tratamiento tributario entre los distintos tipos de rentas de capital de personas naturales apoyan la noción de una reforma fundamental del impuesto sobre las rentas de capital en Colombia.
- **Deducción por dependientes:** Muchos países ofrecen deducciones tributarias para familias con dependientes, y el límite del beneficio no parece ser extremadamente grande. Sin embargo, es no es frecuente que las deducciones aumenten con los ingresos (lo que implica que las personas con mayores ingresos pueden disfrutar de un mayor

beneficio, lo que no está en consonancia con la progresividad fiscal). El diseño de este GT es mejorable dado su carácter regresivo.

6.4 Identificación de Prioridades de Reforma para los Gastos Tributarios sobre las Personas Naturales, el Trabajo y los Dividendos

Deducciones tributarias básicas dentro del IRPN

El diseño del esquema tarifario del IRPN es un elemento estructural del sistema y se incluye en el punto de referencia fiscal; el diseño del esquema tarifario del IRPN no constituye un GT, incluso si sus franjas de rentas gravables son amplias. Por este motivo, la franja de tarifa cero y el diseño de las franjas de las rentas gravables en el esquema tarifario del IRPN no se consideran un GT. A pesar de ello, los ingresos tributarios no percibidos por la franja de tarifa cero en el IRPN podrían medirse e incluirse en el reporte de GT, con el fin de informar a los encargados de la elaboración de políticas y al público en general sobre las repercusiones en materia de ingresos del diseño específico del esquema tarifario del IRPN en Colombia. Este cálculo demostraría los ingresos no percibidos de una tributación de la renta bajo la tarifa de 0% en lugar de la tarifa del IRPN del 19% en su esquema tarifario. Otras estimaciones pueden incluirse también. Por ejemplo, los ingresos tributarios no recaudados al gravar las rentas empleando una franja tarifaria de 0% en lugar de una tarifa reducida de 5% o 10%, o si la amplitud de la categoría tarifaria del 0% se redujera a la mitad o más.

Tope del 40% para las deducciones y rentas exentas

El tope del 40% sobre el monto total de las exenciones y deducciones que pueden reclamarse, con un límite de 5 040 UVT (alrededor de 49 000 dólares), es un mecanismo de protección de la base que evita que los contribuyentes reduzcan sus rentas gravables por más del 40% de la renta líquida de la cédula general. Como tal, esta disposición no constituye un GT, pero si es una medida que restringe el monto total de los GT que pueden reclamarse. Esta norma debe considerarse teniendo en cuenta el monto generoso de los GT a disposición de los contribuyentes.

El tope como tal incrementa con los ingresos, hasta un monto de 5 040 UVT, lo que significa que su diseño permite mayores subsidios tributarios para los que perciben rentas más altas. De hecho, el diseño es doblemente regresivo, ya que quienes obtienen mayores ingresos pueden deducir más GT, pero el valor del incremento en el tope debido a los ingresos también aumenta con la tarifa marginal del IRPN del contribuyente. Incluso cuando los contribuyentes llegan al límite de 5 040 UVT, su valor incrementa con los ingresos y la tarifa marginal del IRPN del contribuyente.

Un primer enfoque óptimo sería ampliar significativamente la base impositiva mediante la supresión y reforma de los restantes GT. Siguiendo las prácticas de otros países de la OCDE, una amplia base del IRPN no requeriría de un tope para el monto máximo de los GT totales que pueden reclamarse, por lo que el límite podría eliminarse con el tiempo. Sin embargo, mientras el sistema tributario siga teniendo un abanico tan amplio de GT, y, en consecuencia, una base imponible tan reducida, el tope máximo debería mantenerse mientras se amplía su alcance para incluir todos los pagos voluntarios. Podrían realizarse pequeños ajustes en el límite máximo en el plazo más inmediato para mejorar la equidad del régimen del IRPN, pero el diseño de este límite a largo plazo dependerá del grado de ampliación de la base.

La CBT apoya las medidas encaminadas a que los gastos corporativos únicamente sean deducibles si se pagan electrónicamente y se verifican con una factura. Estos preceptos deben evitar el abuso de

las deducciones por parte de los independientes, quienes actualmente pueden deducir todos sus gastos comerciales de su cédula general y, por ende, exceder el tope de 40%. También se recomienda la fuerte vigilancia y cumplimiento de estos gastos.

Colombia debe calcular los ingresos tributarios no percibidos de cada GT partida por partida. Sin embargo, tales estimaciones pueden complementarse con un análisis de los ingresos tributarios no percibidos si todos los contribuyentes emplearan los GT hasta el tope del 40% de la renta líquida de la cédula general. Decidir si los contribuyentes pueden reclamar deducciones hasta el límite del 40% es una pregunta empírica que la DIAN puede responder con base en los datos de las declaraciones tributarias de personas naturales. Este cálculo sería complementario y permitiría verificar el monto total de los GT que se han determinado partida por partida.

Tributación de las pensiones y demás tipos de ingresos de sustitución

Colombia no cuenta con un “benchmark” de GT bien definido, lo que también aplica para la tributación de las pensiones. Los GT actualmente calculados por la DIAN respecto a las pensiones ofrecen una indicación del punto de referencia que el país aplica de manera implícita. Sin embargo, lo anterior no debe interpretarse como una guía de la forma en que las pensiones deben tributar en Colombia. Esta discusión excede el alcance de este reporte.

Por una parte, Colombia parece aplicar un punto de referencia “EET” para los aportes obligatorios de seguridad social, incluidos los pensionales. De otro lado, parece que atribuye un “punto de referencia TTE” para los aportes voluntarios de pensión que son rentas exentas, ya que la DIAN reporta este beneficio como un GT. Además, los ahorros privados de pensiones en forma de ingresos no constitutivos de renta no se enumeran como un GT debido a la falta de datos desglosados.

El punto de referencia tributario aplicado tiene repercusiones sobre la identificación y medición de los GT. A pesar que bajo un punto de referencia EET la deducción de los aportes obligatorios de pensión no constituye un GT, la ausencia de tributación sobre los ingresos de restitución percibidos, incluidas las pensiones, genera un GT. Bajo el punto de referencia TTE para los ahorros voluntarios de pensión, la deducción anticipada de los aportes realizados del impuesto sobre la renta constituye un GT, pero la falta de impuesto sobre los ingresos de sustitución obtenidos, incluida la pensión adicional, no genera un GT. De hecho, la tributación de las pensiones privadas recibidas podría constituir un GT negativo.

Desde un punto de vista de política tributaria, actualmente las pensiones no se gravan en gran proporción en Colombia, y esto es particularmente injusto. Debido a que los aportes obligatorios y voluntarios de pensión (hasta un tope) son deducibles bajo tarifas marginales del IRPN, además que las pensiones son exentas en gran proporción, la tasa efectiva de tributación marginal sobre los ahorros pensionales es negativa. Esto significa que el Gobierno subsidia no sólo las pensiones bajo el sistema de reparto, sino también las del esquema de ahorro individual, y este auxilio incrementa con los ingresos y la tarifa tributaria marginal del individuo en la cual pueden deducirse los aportes (incluso después de sobrepasar el tope del aporte). La tributación limitada de las pensiones favorece en mayor medida a los pensionados más ricos, socavando la progresividad general del sistema. La tributación de las pensiones claramente requiere de una reforma.

Dividendos, ganancias ocasionales y otras formas de renta de capital

Distintos tipos de rentas de capital tributan de forma diferente. La falta de un punto de referencia de GT bien definido complica la identificación y medición de los GT de las rentas de capital. Por ejemplo, los pagos de intereses tributan como parte de la cédula general con tarifas progresivas del IRPN, con

una tarifa máxima del 39%. Sin embargo, los dividendos tributan primero con la tarifa del IRPN de 32% en 2020, (31% en 2021 y 30% a partir del 2022) y después son sujetos a una tarifa de retención en la fuente del 10% sobre los dividendos superiores a 300 UVT, mientras que las sumas inferiores a dicho monto no tributan. Esto genera una tarifa estatutaria combinada del 30% para los dividendos inferiores a 300 UVT y del 37% para aquellos superiores a este tope. Lo anterior genera la pregunta de si la diferencia en la carga tributaria entre los ingresos provenientes de intereses y dividendos constituye o no un GT. Este cuestionamiento no puede responderse debido a que no se ha identificado un punto de referencia. De hecho, el valor de los GT diferiría dependiendo si se elige el tratamiento tributario de los dividendos o el de los intereses como punto de referencia. No se identificaría un GT si ambos tipos de rentas se incluyen en el punto de referencia.

Las ganancias ocasionales realizadas sobre las acciones que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia se consideran ingresos no constitutivos de renta. El valor de este GT dependerá del punto de referencia tributario aplicado. ¿Debe la exención del impuesto sobre las ganancias ocasionales compararse con la carga tributaria sobre los dividendos o con la carga tributaria de los pagos de intereses? Si el punto de referencia consistiera en el tratamiento tributario de los dividendos, ¿incluiría ambas retenciones en la fuente sobre los dividendos; esto es, el impuesto de recuperación del IRPJ si las ganancias ocasionales realizadas no corresponden a los beneficios gravados con la tarifa del IRPJ y la retención en la fuente del 10%? O el esquema tarifario progresivo del IRPN que aplica para los ingresos provenientes de los intereses constituye el punto de referencia; caso en el cual, ¿el punto de referencia tomaría en cuenta que las ganancias ocasionales pudiesen haber sido el resultado de los ingresos que ya pagaron IRPJ a nivel empresarial? Adicionalmente, la estimación de los GT debería tener en cuenta que únicamente los rendimientos reales sobre los ingresos provenientes de ingresos tributan, más no los nominales. De hecho, la medición de la exención del impuesto sobre las rentas de capital es difícil cuando no se tiene un punto de referencia bien definido.

La ampliación de la base tributaria permitiría reducir las tarifas y percibir más ingresos

Colombia cuenta con varios GT generosos, los cuales permiten a los contribuyentes reducir sus obligaciones del IRPN considerablemente. La gran diferencia entre la tarifa estatutaria y efectiva del IRPN es el resultado de la gran variedad de GT que pueden reclamarse. En otras palabras, las obligaciones efectivas del IRPN incrementarían considerablemente si los GT del IRPN se limitaran, y esto podría tener impactos negativos en la oferta laboral, el empresariado, la innovación y los ahorros. Además de un análisis de los GT partida por partida, Colombia debería evaluar el impacto de una reforma de ampliación a la base del IRPN en cuanto a los ingresos, eficiencia y equidad en la distribución.

Adicionalmente, eliminar los GT y ampliar las bases de impuestos puede no generar más ingresos fiscales si los contribuyentes tienen la opción de emplear fácilmente otros GT. La ampliación de la base del IRPN también puede provocar que los trabajadores independientes constituyan sus empresas y reclamen GT del IRPJ en lugar de los del IRPN o que, por ejemplo, estos dividan sus negocios en varias empresas con el fin de acogerse al RST.

Una micro simulación desarrollada por la DIAN bajo solicitud de la OCDE sugiere que los ingresos tributarios aumentarían casi 2 puntos porcentuales del PIB si se implementara el siguiente esquema tarifario del IRPN:

- 0% hasta ingresos equivalentes al doble del salario mínimo,
- Una tarifa del 15% sobre las rentas gravables entre 2 y 3 salarios mínimos,

- Una tarifa del 25% sobre el resto de las rentas gravables.

Adicionalmente, se eliminarían todas las exenciones y deducciones tributarias (salvo por la deducción de los aportes obligatorios de seguridad social).

Por este motivo, el Gobierno Nacional debe evaluar si una reforma de ampliación a la base podría ir de la mano con una que reduzca las tarifas y equipare el tratamiento tributario entre los distintos tipos de rentas de personas naturales. De hecho, a pesar que una discusión sobre los GT es un paso inicial necesario, esta únicamente constituiría un punto de partida para fines de debate y elaboración de una reforma tributaria.

6.5 Conclusiones y Opciones de Reforma

Las tasas efectivas de tributación pagadas por las personas naturales sobre sus rentas de trabajo, no laborales y de capital son demasiado bajas. Las bajas cargas fiscales son el resultado de varios factores, incluidas las generosas deducciones que incrementan con los ingresos, la gran variedad de exenciones, las grandes categorías tributarias dentro del esquema tarifario del IRPN, una generosa deducción básica del IRPN, la cuasi exención de los ahorros de pensión y las bajas tarifas sobre los dividendos y ganancias ocasionales.

Adicionalmente, los empleadores tienen la capacidad de realizar aportes libres de impuestos para los ahorros de pensión, seguros de salud y gastos educativos de sus trabajadores. Estos tipos de ingresos exentos son deducibles de impuestos para el empleador y no se gravan bajo la cédula general de los empleados. Lo anterior constituye un gran GT que beneficia más a los empleadores y trabajadores que ocupan cargos de mejor calidad. Estos beneficios complementarios únicamente funcionan para reducir aún más las tasas efectivas del IRPN de los trabajadores.

Otro asunto que vale la pena considerar es que los aportes obligatorios y voluntarios de pensión son deducibles (hasta un límite) bajo tarifas marginales del IRPN, además que las pensiones no son gravadas en gran proporción. Esto significa que el Gobierno subsidia los ahorros privados de pensión, y este auxilio incrementa con los ingresos de la persona natural y la tarifa tributaria marginal. Una posible forma de abordar lo anterior estaría en que el Gobierno limite la deducción de la tributación general. Alternativamente, si los aportes obligatorios y voluntarios de pensión siguen siendo deducibles de impuestos, las pensiones podrían tributar en conjunto con las rentas de trabajo empleando tarifas progresivas del IRPN. Colombia requiere de una reforma fundamental a la tributación de las pensiones, que restrinja la deducción de los ahorros voluntarios de pensión y/o grave la pensión como tal (por debajo del alto límite de exención actual), evitando también la doble tributación de tales ahorros (esto es, cuando se realizan los ahorros pensionales y nuevamente cuando estos son retirados en forma de pensión).

Colombia debe reformar las deducciones que incrementan con los ingresos dentro de su IRPN. Esta forma de diseño tributaria es sumamente regresiva. Primero, estos beneficios incrementan con los ingresos, de manera que los hogares más ricos obtienen una mayor deducción. Segundo, el valor de una deducción incrementa con la tarifa tributaria marginal del contribuyente, de forma que el valor es superior para los hogares más ricos. Y tercero, los hogares con ingresos menores normalmente no se benefician de deducciones como la relacionada con el pago de intereses hipotecarios por la adquisición de vivienda o los aportes voluntarios de pensión, ya que sus ingresos son demasiado bajos como para comprar vivienda propia o ahorrar un monto adicional para una pensión privada. Por lo expuesto, estas deducciones tributarias no son nada comunes en la OCDE, ya que generan ventajas considerablemente mayores para los hogares más ricos.

La exención del 25% sobre los ingresos laborales provenientes de las rentas de personas naturales es innecesaria, ya que el esquema del IRPN incluye una categoría tarifaria generosa de 0 por ciento, la cual está encaminada a lograr un objetivo similar. El nivel de la deducción tributaria básica también es demasiado alto y debe reducirse. A pesar que la eliminación de la exención del 25% sería algo óptimo, una reforma gradual podría ser más viable. Una opción sería mantener el GT a corto plazo, con el fin de obtener apoyo político para ampliar la base del IRPN considerablemente.

Colombia tiene un tope para los GT que pueden reclamarse, el cual equivale al 40% de las rentas líquidas gravables o 5 040 UVT. Este tope de GT funciona como una medida de protección de la base, ya que las posibilidades de reducir las rentas gravables son bastante grandes. El tope del 40% de las rentas líquidas gravables incrementa con los ingresos y su valor aumenta con la tarifa marginal del IRPN del contribuyente. El límite como tal es regresivo (aunque se restringe en cierta medida por el valor máximo de 5 040 UVT). Si se amplía la base del IRPN, como sugiere la CBT, el tope sería innecesario y podría eliminarse. Sin embargo, si la base del IRPN sigue siendo estrecha, podría mantenerse un límite máximo del GT, garantizando al mismo tiempo que todas las contribuciones voluntarias queden bajo su ámbito de aplicación.

Los trabajadores independientes pueden deducir todos sus gastos empresariales de su cédula general, y al hacerlo exceden el tope de 40 por ciento. Para evitar el abuso y garantizar que sólo deduzcan las erogaciones relacionadas con su actividad, el Gobierno debería mantener el requisito que únicamente los gastos pagados de forma electrónica, que también estén soportados por una factura, puedan deducirse. Adicionalmente, la exacción tributaria debe reforzarse para los trabajadores independientes. Esto permitiría fortalecer el cumplimiento del IVA y del impuesto sobre la renta.

El diseño de los impuestos sobre las rentas de capital de personas naturales puede mejorarse. La carga tributaria sobre las rentas de capital puede desplazarse parcialmente desde el nivel corporativo al de los accionistas. Condicionado a una reforma del capital más amplio, la exención tributaria aplicable para las acciones cotizadas puede eliminarse durante un periodo transicional de cinco años. Adicionalmente, Colombia debe seguir adoptando y utilizando el actual intercambio automático de información en materia fiscal, con un número cada vez mayor de países, en aras de garantizar una tributación justa de las rentas de capital, independientemente si los ingresos se perciben y los activos se mantienen en Colombia o en el exterior. También existe una posibilidad de reforma encaminada a emplear valoraciones basadas en el mercado para la base tributaria relacionada con bienes raíces y activos. Una forma en la cual el Gobierno puede desincentivar la infravaloración de las propiedades es ejerciendo el derecho a comprar las propiedades con el precio infravalorado, divulgando ampliamente esta actividad, para fortalecer la credibilidad del mecanismo.

Como parte de esta Comisión, la DIAN ha hecho esfuerzos importantes para mejorar la metodología de estimación de los ingresos no percibidos. Este trabajo debe continuar, con el fin que el reporte de GT colombiano pueda incluir estimaciones de los ingresos tributarios no recaudados basados en las declaraciones de impuestos de las personas naturales, además de proporcionar cálculos para cada GT partida por partida. Adicionalmente, el reporte de GT debe incluir información relacionada con el impacto distributivo de los principales GT, lo que incrementaría la transparencia y ayudaría a avanzar el debate sobre la política tributaria en Colombia.

Aunque este punto no se cubre en el reporte, los diálogos con los invitados locales en materia tributaria han indicado que los requisitos de residencia fiscal para las personas naturales no siguen las prácticas internacionales, lo que genera oportunidades de elusión fiscal. Las normas sobre

residencia fiscal deben revisarse y, de ser posible, reformarse de conformidad con las prácticas internacionales.

Finalmente, la eliminación de los GT y la ampliación de la base tributaria puede no generar más ingresos, si los contribuyentes tienen la posibilidad de clasificar fácilmente sus rentas para emplear otros GT. Por este motivo, la CBT recomienda que el Gobierno Nacional introduzca una reforma de ampliación a la base tributaria que esté acompañada de una propuesta que reduzca las tarifas, cuando sea pertinente hacerlo, y que iguale el tratamiento tributario entre los diferentes tipos de rentas de personas naturales. Las simulaciones llevadas a cabo para este reporte y que fueron discutidas en el presente capítulo, demuestran que una amplia base del IRPN, con una deducción básica equivalente a (uno o dos) salarios mínimos y tres tarifas del IRPN, generaría considerablemente más ingresos tributarios que el esquema tarifario actual del IRPN; así mismo, permitiría una reducción de la tarifa máxima del IRPN a un 25%. Como lo demuestra el análisis de la Comisión, la amplitud de los GT en el sistema tributario colombiano refleja problemas estructurales sistémicos. Por lo tanto, a pesar que una evaluación de los GT es un paso inicial necesario, únicamente constituiría un punto de partida para fines de discusión y elaboración de una reforma tributaria más amplia.

Annex 1.B. Gastos Tributarios Relacionados con las Personas Naturales, el Trabajo y los Dividendos

Deducciones tributarias Estándar:

- Los aportes obligatorios de seguridad social en salud y pensión realizados por los empleados o profesionales independientes (esto es, los trabajadores independientes);
- El 25% de las rentas de trabajo son exentas; este beneficio no puede superar 2 880 UVT por año;
- Las deducciones por dependientes; con un tope del 10% de los ingresos brutos y 384 UVT por año;
- El tope del 40% de las rentas exentas y deducciones totales que puede reclamarse, con un valor absoluto de 5 040 UVT, no debe considerar las siguientes partidas, o no aplica en las siguientes circunstancias (lista no exhaustiva):
 - Prestaciones sociales recibidas por miembros de las Fuerzas Militares o la Policía Nacional, en servicio activo o retirados;
 - Exceso del salario básico percibido por oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares;
 - Exceso del salario básico percibido por oficiales, suboficiales, personal ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional;
 - Gastos de representación de rectores y profesores de las universidades públicas, sin exceder el 50% de su salario;
 - En el caso de los Magistrados de Tribunales, sus fiscales y procuradores judiciales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al 50% de su salario.
 - El porcentaje de la exención aplicable para los Jueces de la República será del 25% de su salario.

Deducciones tributarias estándar relacionadas con las rentas de negocios personales:

- Los independientes pueden deducir todos los costos y gastos incurridos por sus negocios (esto significa que no están sujetos al límite de deducción del 40%).

Deducciones tributarias no estándar:

- Los aportes voluntarios a los fondos privados de pensión por parte del empleado; la deducción no puede exceder el 25% de la cédula general ni 2 500 UVT.;
- Los aportes voluntarios para seguros de salud adicionales pagados a las entidades de seguro de salud que ofrecen servicios complementarios al seguro obligatorio de salud, con el fin de proteger al trabajador, su pareja, hijos y dependientes. El beneficio no puede exceder 192 UVT por año.

Deducciones tributarias no estándar de ahorros:

- Los aportes voluntarios al régimen de ahorro individual con solidaridad son ingresos no constitutivos de renta, sin exceder el 25% de la cédula general, y con un tope 2 500 UVT por año;
- Deducción por intereses hipotecarios en la adquisición de vivienda: el beneficio se limita a 1 200 UVT por año;
- Los costos y gastos incurridos con el fin de obtener “rentas de capital” son deducibles. Estos no se limitan al tope del 40%.

Las personas naturales que reciben una pensión se pueden beneficiar de las siguientes deducciones:

- Las rentas de pensión inferiores a 12 000 UVT (aproximadamente 116 000 dólares por año) son exentas de impuestos (esto significa que existe una desgravación de 12 000 UVT por año);
- Los aportes obligatorios de seguridad social en salud pagados por los pensionados son deducibles.

Deducciones tributarias bajo el esquema de rentas por dividendos:

- Los dividendos pagados a un accionista particular que no excedan los 300 UVT (aproximadamente 2 900 dólares) son deducibles de impuestos.

Exenciones tributarias bajo la categoría de ganancias ocasionales (esto es, ganancias ocasionales):

Adicionalmente, las ganancias de capital realizadas sobre los activos fijos poseídos por un periodo mínimo de dos años o las demás ganancias ocasionales, pueden beneficiarse de una exención de impuestos. El ordenamiento tributario específicamente indica que las siguientes ganancias ocasionales son exentas:

- Los beneficios de los seguros de vida son exentos hasta 12 500 UVT (aproximadamente 120 000 dólares);
- Las ganancias de capital provenientes de la venta de viviendas hasta 7 500 UVT (aproximadamente 72 000 dólares);

Adicionalmente:

- El equivalente a las primeras 7 700 UVT (74 000 dólares) de un bien inmueble rural y el equivalente a las primeras 7 700 UVT de la herencia, independientemente del número de herederos;
- El equivalente a las primeras 3 490 UVT (34 000 dólares) del valor de las asignaciones recibidas por cada heredero y por el/la cónyuge sobreviviente;
- 20 por ciento del valor de los activos y derechos percibidos por individuos que no sean los herederos y/o el/la cónyuge sobreviviente respecto a las herencias y legados, y el 20% de los activos y derechos recibidos por donaciones y demás actos, con un límite de 2 290 UVT (22 000 dólares);

- El valor del bien inmueble transferido se basa en el costo histórico y no en el valor actual de mercado del activo.

Deducciones tributarias bajo el Régimen Simple de Tributación (RST)

- El RST como tal;
- Descuento tributario por los aportes al sistema de seguridad social en pensión;
- El umbral de registro del IVA (ingresos brutos inferiores a 3 500 UVT).



Mesa de Trabajo 5: Tratamiento Tributario Preferencial para Zonas Francas y Centros de Distribución Logística Internacional en Colombia



7. Mesa de Trabajo 5: Tratamiento Tributario Preferencial para Zonas Francas y Centros de Distribución Logística Internacional en Colombia

Existen argumentos sólidos para mantener el régimen de “Zonas Francas” (ZF) en Colombia mientras que el sistema general de impuestos corporativos no sea competitivo. A pesar de los recientes esfuerzos para mejorar su diseño, la carga tributaria sobre las empresas sigue siendo demasiado alta, lo que genera obstáculos para la inversión nacional y extranjera. Esta falta de competitividad se ha mitigado con la introducción de los regímenes de ZF, los cuales han aportado al crecimiento, la inversión y el empleo. Sin embargo, el 75% de la inversión total en las ZF es nacional, y relativamente pocas EMN (Empresas Multinacionales) emplean el sistema. Adicionalmente, la expansión de las ZF a casi todos los sectores y regiones de Colombia ha generado desafíos tributarios, particularmente debido a que su diseño actual socava el funcionamiento adecuado del IVA. Estos desafíos están relacionados con el hecho que Colombia ha otorgado el estatus de Zona Franca (ZF) a empresas que no pertenecen a dicho régimen, ya que principalmente producen y venden en el mercado nacional. En lugar de ampliar los incentivos tributarios para las ZF o crear otros regímenes, la principal prioridad de Colombia debería ser el incremento de la competitividad del régimen general de impuestos corporativos, de forma que el país ya no necesite usar indebidamente a las ZF para ofrecer un tratamiento preferencial a las empresas que sirven a la economía nacional. Este tipo de reforma permitiría que el sistema de ZF se fusione con el régimen ordinario del IRPJ a lo largo del tiempo.

Antes de 2020, las empresas ubicadas en ZF que vendían productos a la economía nacional no tenían que presentar una declaración de importación. Esta falla de diseño fue arreglada recientemente. Sin embargo, las normas actuales de IVA aplicables a las ZF siguen representando una mala práctica, porque generan un riesgo de fraude demasiado alto, transfieren la carga del IVA a las empresas nacionales que venden a las sociedades ubicadas en ZF e incrementan los costos de exacción en cabeza de la DIAN. Debido a que Colombia ha extendido el estatus de ZF a empresas que principalmente atienden al mercado nacional y tales compañías no están agrupadas en territorios económicos especiales, sino que se encuentran en todo el país, las empresas de ZF deberían integrarse al régimen general de IVA. Esto es especialmente cierto para las nuevas sociedades localizadas en ZF, pero de ser viable, también debería implementarse para las existentes. Si el Gobierno Nacional no puede modificar el tratamiento aplicable a las ZF existentes en materia de IVA, no debería crear ninguna ZF Permanente Especial adicional en el futuro. Las normas del prenotado impuesto deberían aplicar para las transacciones provenientes de la economía nacional hacia una empresa de ZF (en lugar de estar exentas), así como para las importaciones de las segundas. Esta reforma podría acompañarse de la introducción de un sistema que permita a las sociedades de ZF diferir el pago del IVA sobre las importaciones, y una disposición en materia de devolución de derechos aduaneros bajo la cual los derechos de importación se reembolsen tras la exportación de artículos calificados.

Adicionalmente, es necesario fortalecer el funcionamiento del IVA, mediante el ofrecimiento de un descuento completo por el IVA soportado por la inversión aplicable al IVA repercutido de manera oportuna.

La exención del IRPJ para los Centros de Distribución Logística Internacional (CDLI) puede eliminarse, ya que el beneficio tributario no concuerda con la tendencia internacional dirigida hacia un impuesto mínimo global. Esta renta exenta puede eliminarse a menos que se haga un análisis en profundidad que indique que los beneficios sociales exceden los costos sociales asociados. Por último, es importante que las empresas ubicadas en ZF continúen reportando las rentas gravables y cualquier otra información a la DIAN, de la misma manera en que las empresas de la economía nacional deben hacerlo. Los datos de la Administración Tributaria demuestran que los ingresos tributarios no percibidos a causa de la tarifa reducida del IRPJ para las ZF son demasiado bajos. Esto significa que tales sociedades no son muy rentables o emplean otros GT para reducir sus ingresos gravables.

7.1 Introducción

El propósito del régimen de Zonas Francas en Colombia es estimular la inversión y generación de empleos. De acuerdo con el Artículo 1 de la Ley 1004 de 2005:

La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones”.

En términos generales, el efecto del régimen de ZF en cuanto al fomento de las exportaciones parece demasiado moderado. Sin tener en cuenta al sector minero, las exportaciones provenientes de ZF únicamente representan el 0,4% de las exportaciones colombianas, de acuerdo con la información suministrada por la DIAN.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se encarga de la expedición de los actos administrativos que otorgan o deniegan el estatus de ZF. Las empresas residentes en el país, sucursales de sociedades extranjeras, parques tecnológicos reconocidos, empresas portuarias y compañías de servicios sanitarios pueden solicitar el estatus de ZF (IBFD, 2020).

Regulaciones laborales especiales aplican para las ZF, incluidas las siguientes: i) los trabajadores deben contar un contrato laboral a término indefinido (con pagos de nómina y aportes al sistema de seguridad social) y ii) ser contratado en relación con el proceso de producción o de servicios de la empresa ubicada dentro del régimen de ZF.

7.2 Tipos de Zonas Francas

Colombia cuenta con tres tipos de ZF:

Zonas Francas Permanentes (ZFP), incluidas:

- ZFP que acogen varios usuarios, incluidos los industriales y comerciales;
- Zonas Francas Permanentes Costa Afuera (*Off-Shore*), para actividades relacionadas con la evaluación técnica, exploración y producción de hidrocarburos costa afuera y demás labores vinculadas.

Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) que aplican para ZF uniempresariales; dependiendo de la actividad económica de la compañía. Para calificar, las ZFP uniempresariales deben cumplir con ciertos umbrales relacionados con inversión y generación de empleos.

Zonas Francas Transitorias (ZFT) son áreas dentro del territorio nacional donde se llevan a cabo ferias, exhibiciones, congresos y seminarios nacionales o internacionales, los cuales se consideran importantes para la economía y/o el comercio internacional. Estas ZF son exentas del IVA y de derechos de aduana. La exención únicamente aplica para las mercancías exhibidas. Si las mercancías son vendidas en Colombia, aplicarán los mencionados tributos. Los beneficios para las ZFT son más aduaneros que tributarios en su naturaleza. El objetivo de este instrumento es simplificar los procedimientos aduaneros para atraer inversionistas y eventos al país, generando nuevas oportunidades de exportación para los participantes en las ferias, exhibiciones, congresos y seminarios nacionales o internacionales.

Las corporaciones deben cumplir con requisitos de inversión en capital fijo y empleos para obtener la autorización de operar una ZF. Las prenotadas exigencias varían mucho entre ZFP y ZFPE, así como entre los diferentes sectores (Consultar las Tablas A.1, A.2 y A.3 en el Anexo). Por ejemplo, una empresa industrial o de servicios puede establecerse en una ZFP creando tan sólo siete (7) empleos directos, pero las ZFPE deben establecer, como mínimo, 150 empleos directos. En el caso de las ZFPE, entre mayor sea el monto de la nueva inversión, menor será el requisito en materia de creación puestos de trabajo. Para las compañías del sector servicios en las ZFPE, las exigencias en materia de empleos son considerablemente mayores si la inversión es inferior a los 24 millones de dólares (entre 350 y 500 dependiendo del monto de la inversión). En el caso de ZFPE agroindustriales, el requisito es invertir 75 000 SMMLV (aproximadamente 18 millones de dólares) o crear 500 puestos de trabajo (directos e indirectos).³⁷ En general, las ZFPE requieren montos superiores de inversión nueva y una mayor cantidad de empleos creados. Particularmente, la totalidad de la inversión prometida debe ejecutarse dentro de un periodo de tres años tras la declaración de la existencia de la ZFPE.

En Colombia existen los siguientes regímenes de ZFPE (no es una lista exhaustiva):

- Zonas Francas Permanentes Especiales para mercancías;
- Zonas Francas Permanentes Especiales para servicios;
- Zonas Francas Permanentes Especiales para actividades agroindustriales;
- Zonas Francas Permanentes Especiales para el sector lácteo;
- Zonas Francas Permanentes Especiales para servicios de salud;
- Zonas Francas Permanentes Especiales para servicios portuarios;

En general, el objetivo del régimen de ZF colombiano es permitir a las empresas operar dentro de la ZF con el fin de competir con las compañías de otros países de Latinoamérica que se benefician de impuestos corporativos inferiores. El Gobierno Nacional considera a las ZF como una herramienta para el desarrollo regional y un vehículo para atraer inversiones. Por ejemplo, la justificación para permitir que los agronegocios operen en una ZF se vincula al fomento de la formalización del sector, como también al mejoramiento de su competitividad. La agroindustria es un grupo intenso en materia de mano de obra y la formalización del trabajo es un aspecto complejo. Por este motivo, establecer una ZFPE en el sector agroindustrial requiere una inversión de casi 18 millones de dólares

³⁷ SMMLV: Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

o la creación de 500 empleos. El Gobierno Nacional considera que Colombia tiene el potencial para desarrollar aún más esta industria, en aras de alcanzar a sus principales competidores de la región.

7.3 Tipos de usuarios de ZF

Existen cuatro tipos distintos de usuarios de ZF permanentes y especiales (IBFD, 2020):

- **Operadores** – Personas jurídicas autorizadas para gestionar, dirigir, supervisar, promover y desarrollar una o más ZF;³⁸
- **Fabricantes/usuarios industriales de bienes** – Personas jurídicas autorizadas para producir, transformar o ensamblar mercancías a través del procesamiento industrial de materias primas o productos no terminados exclusivamente dentro de las ZF;
- **Usuarios industriales de servicios** – Están autorizados para prestar todo tipo de servicios, incluyendo transporte, distribución, embalaje, etiquetado, gestión, servicios médicos, telecomunicaciones, investigación científica y técnica, turismo, reparación, limpieza o pruebas de calidad a mercancías, soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, buques, aeronaves o maquinarias, auditoría, administración, corretaje y consultoría. Para operar en la ZF, estas sociedades deben crear una nueva entidad (por ejemplo, creando una nueva marca registrada);
- **Usuarios comerciales** – Personas jurídicas autorizadas para llevar a cabo actividades de mercadeo o almacenamiento, o de preservación de mercancías dentro de las ZF;

Los usuarios industriales de bienes y servicios deben ser personas jurídicas nuevas, las cuales pueden llevar a cabo ambas actividades de manera simultánea. Estos usuarios no tienen restricciones en cuanto a la prestación de sus servicios, ya sea con otros usuarios dentro de las ZF o con empresas externas, aunque los tratamientos tributarios difieren en cada uno de estos casos. Los usuarios comerciales no deben ser personas jurídicas nuevas y no pueden llevar a cabo ninguna otra actividad de ZF. Sin embargo, pueden llevar a cabo sus labores dentro de la ZF y en la economía ordinaria del país, ya que están sujetos al régimen tributario ordinario.

Existen dos tipos de usuarios dentro de las ZFT:

- **Usuarios gerentes/administradores** – Entidades que deben administrar el área en la cual se ubica una ZFT. El usuario-administrador debe incorporarse como una persona jurídica, con capacidad jurídica para organizar eventos nacionales e internacionales, además de desarrollar las actividades promocionales, gerenciales y administrativas del área;
- **Usuarios de exhibición** – Son las personas calificadas como expositores en un evento nacional o internacional llevado a cabo en una ZFT.

38 El usuario operador puede autorizar la instalación y operación de empresas de soporte dentro del área declarada ZF, con el fin de desarrollar actividades como servicios de vigilancia, mantenimiento, guarderías, cafeterías, instituciones financieras, restaurantes, capacitación, cuidado sanitario básico para empleados, transporte de empleados y demás servicios necesarios para soportar la operación de la Zona Franca. Estas empresas no se benefician de los incentivos para los usuarios de ZF y están sujetos a controles relacionados con la manipulación de las mercancías.

7.4 Incentivos tributarios en el régimen de Zonas Francas en Colombia

Las empresas dentro del régimen de ZF se benefician de incentivos tributarios indirectos y directos.

Incentivos tributarios indirectos

- Las empresas dentro de los regímenes de ZF no están sujetas a derechos de importación y exportación y no se les cobra el IVA sobre las importaciones dentro de la ZF. Sin embargo, los bienes ingresados al territorio nacional estarán sujetos a los derechos de aduana y se gravarán con IVA;
- Cuando una empresa de ZF compra bienes del territorio nacional, estos son exentos de IVA; las compañías tienen derecho a una devolución por el IVA soportado pagado bimestralmente, bajo la condición que estos bienes sean necesarios para operar los negocios de las empresas de ZF.
- Sin embargo, la exención de IVA no aplica para la introducción a las ZF de los siguientes bienes provenientes del Territorio Aduanero Nacional, para consumo o uso dentro del área:
 - Materiales de construcción;
 - Combustibles;
 - Alimentos, bebidas y demás artículos para su consumo dentro de la ZF.

Incentivos tributarios directos

- La tarifa reducida del IRPJ del 20% para las ZF. Los ingresos percibidos en Colombia y en el extranjero por entidades ubicadas en una ZF estarán sujetas a un impuesto sobre la renta en el país a una tarifa del 20%.³⁹ Nótese que las empresas de ZF están cubiertas por los convenios para evitar la doble imposición suscritos por Colombia.
- Sin embargo, los usuarios comerciales tributan bajo la tarifa estándar del IRPJ y no se benefician de la tarifa reducida del 20%. Los mencionados usuarios están sujetos al régimen tributario ordinario (Artículo 240 del Estatuto Tributario). Pueden existir excepciones susceptibles de evaluarse caso por caso, con el fin de determinar si el usuario comercial se beneficia de incentivos tributarios adicionales, pero esto no aplica generalmente.
- Los proyectos de Mega Inversiones pueden operar en las ZF desde el año gravable 2020. Las actividades de esta naturaleza ubicadas en ZF están sujetas al régimen del impuesto sobre la renta de las Mega Inversiones. Por este motivo, la tarifa del IRPJ aplicable en estos casos es del 27%, sin embargo, estos no tienen que pagar el impuesto de recuperación del IRPJ. Los beneficios de operar en una ZF se relacionan con los incentivos al IVA y los derechos de aduana.

39 Las excepciones son (1) los usuarios comerciales que paguen la tarifa ordinaria (32% para el 2020, 31% para el 2021 y 30% del 2022 en adelante), (2) los usuarios con contratos de estabilidad jurídica aplican la tarifa convenida en el acuerdo, y (3) los usuarios de nuevas zonas francas, creadas entre 2017 y 2019, en el municipio de Cúcuta (tarifa del 15%), siempre y cuando (a) cuenten con más de 80 hectáreas y (b) garanticen que tendrán más de 40 usuarios entre compañías nacionales y extranjeras (Artículo 240-1 del Estatuto Tributario).

- Si las ZF deben pagar tributos locales o no (por ejemplo, el Impuesto de Industria y Comercio o el Impuesto Predial), depende de las regulaciones específicas aplicables en los municipios en los cuales las ZF están ubicadas. Debido a esto, las ZF también pueden beneficiarse de los incentivos tributarios de las entidades territoriales.
- El impuesto sobre los dividendos aplica para las empresas de ZF de la siguiente manera:
 - La tarifa del impuesto sobre los dividendos que aplica para las distribuciones a accionistas no residentes: (i) Un impuesto sobre los dividendos del 10% aplica para las utilidades distribuidas provenientes de los beneficios gravados a nivel corporativo, o (ii) una tarifa combinada del 28% (20% más un impuesto adicional sobre los dividendos del 10%, después de aplicar la tarifa inicial del 20%) rige si los dividendos se distribuyen de las utilidades no gravadas a nivel corporativo;
 - La tarifa de los dividendos aplicable para las distribuciones a empresas colombianas: (i) un impuesto sobre los dividendos del 7,5% para las utilidades distribuidas provenientes de los beneficios gravados a nivel corporativo o (ii) una tarifa combinada del 26% (20% más un impuesto sobre los dividendos adicional del 7,5% después de aplicar la tarifa inicial del 20%) rige si los dividendos se distribuyen de las utilidades no gravadas a nivel corporativo;
- Exención de los aportes parafiscales (por ejemplo, SENA: pago relacionado con las capacidades y capacitaciones profesionales, ICBF: pago por el bienestar familiar), de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 114-1 del Estatuto Tributario. No existe ninguna exención sobre los aportes de seguridad social ni los pagos obligatorios no tributarios (esto es, los aportes efectuados a fondos privados en lugar de al Gobierno Nacional).

Adicionalmente:

- Los usuarios ubicados en una ZF con un contrato de estabilidad jurídica deben pagar la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable según el contrato (15%).
- Los usuarios de las ZF en la ciudad de Cúcuta, entre enero de 2017 y diciembre de 2019, cuentan con una tarifa del 15%, siempre y cuando dichas ZF alberguen más de 40 usuarios y cuenten con una extensión superior a las 80 hectáreas.
- La exención tributaria de siete años aplicable para la Economía Naranja (desde 2019) también rige para las empresas ubicadas dentro del régimen de ZF que califiquen y cumplan con los criterios establecidos por la ley.

Medidas de protección de la base tributaria

Con el fin de proteger la base tributaria nacional, Colombia ha implementado una variedad de medidas sobre el particular, las cuales incluyen:

- Los pagos de regalías generalmente son deducibles, con excepción de los pagos a vinculados económicos ubicados dentro de una ZF que correspondan a intangibles producidos en Colombia;
- Los usuarios de ZF que lleven a cabo operaciones con vinculados económicos ubicados en Colombia están sujetos al régimen de precios de transferencia.

7.5 Ingresos no percibidos

Ingresos tributarios no percibidos indirectos

Los negocios de ZF no tenían la obligación de cobrar todo el IVA por los bienes vendidos dentro de la economía nacional antes del 2020 (y la DIAN enfrentaba dificultades al verificar el IVA real adeudado, ya que las empresas de ZF no declaraban el IVA recaudado por las mercancías vendidas al territorio nacional). Las estimaciones de la DIAN demuestran que los ingresos tributarios no percibidos por las exenciones de IVA para las ZF sumaron aproximadamente 1.115 miles de millones de pesos en 2017, 1.603 miles de millones de pesos en 2018 y 1.858 miles de millones de pesos en 2019. En el año 2018, esto representó un poco menos del 1% de los ingresos tributarios totales y el 0,16% del PIB. El mayor porcentaje (aproximadamente 95%) de estos ingresos tributarios no recaudados son atribuibles a los ingresos no percibidos por el IVA sobre las operaciones de las empresas ubicadas en el Territorio Aduanero Nacional con usuarios de ZF. Los mayores ingresos no percibidos por el IVA se achacaron a las operaciones realizadas por los siguientes sectores (en relación con las actividades dirigidas a las empresas de ZF):

- Sector de minas y canteras: 0,5% de los ingresos tributarios totales en 2018
- Industrias manufactureras: 0,2% de los ingresos tributarios totales en 2018
- Comercio mayorista y minorista, reparación de vehículos motores: 0,1% de los ingresos tributarios totales en 2018

Idealmente, la medición de los GT debería cuantificar los ingresos no percibidos relacionados con la exención en lugar de otros factores que conllevaron a una reducción de los ingresos, como la evasión fiscal. El régimen vigente de IVA aplicable a los usuarios de ZF se introdujo con la Ley 2010 de 2019. A partir de entonces, los usuarios de ZF deben presentar una declaración de IVA al vender bienes al territorio nacional. En consecuencia, las estimaciones de los ingresos no recaudados de la DIAN provenientes de las exenciones del IVA a los usuarios de ZF se redujeron considerablemente a 247 miles de millones de pesos.

Ingresos tributarios no percibidos directos

Los ingresos no percibidos por las tarifas tributarias reducidas de las ZF se estiman como la diferencia entre los impuestos que se pagarían bajo el régimen ordinario del IRPJ en 2019 (33%) y los impuestos totales que se pagarían. Los ingresos no percibidos como resultado de la tarifa estatutaria reducida del IRPJ sumaron 580 miles de millones de pesos, lo que equivale a un 0,05 por ciento del PIB. Los operadores de las ZFPE representaron los mayores ingresos no recaudados (véase la Tabla 7.1). Se aconseja a la DIAN incluir esta estimación en la sección del gasto tributario del IRPJ del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En el reporte del 2020, esta estimación únicamente incluyó los ingresos totales no percibidos por el impuesto sobre la renta (Tabla AP 1.1 del Apéndice al Anexo del MFMP), pero el monto no se reporta por separado. Adicionalmente, este GT no se incluyó en la tabla que enumera los distintos GT en el Impuesto sobre la Renta (Sección A.1 del Apéndice al Anexo del MFMP).

Tabla 7.1 Ingresos no percibidos a causa de la tarifa reducida del IRPJ, AG 2019

Categoría	Número de Casos	Ingresos no Percibidos
Bienes Ind.	32	55
Bienes y Servicios Ind.	314	144
Servicios Ind.	173	18
Zonas Francas Permanentes	32	9

Zonas Francas Permanentes Especiales	56	354
Gran Total	607	580

Fuente: Archivo ZF - UZF, suministrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MINCIT.

Nota: Esta estimación no incluye las ZF en Cúcuta.

Las bajas estimaciones de ingresos no recaudados a causa de las tarifas reducidas indican que las empresas de ZF emplearon una amplia variedad de GT distintos para reducir sus rentas gravables, a tal punto que el nivel real de la tarifa no es de mayor importancia, ya que su base tributaria es demasiado estrecha de todas formas. Esto es de particular importancia para las ZF especiales (véase la Tabla 7.2).

Tabla 7.2 Datos de las Declaraciones del Impuesto sobre la Renta desglosados por tipo de Usuario de Zona Franca, AG 2019, miles de millones de pesos y número de empresas

Categoría	Número de casos	Activos Líquidos Totales	Renta Líquida Total	Costos y Gastos Deducibles Totales	Renta Líquida Gravable	Impuesto sobre la Renta Líquida	Total a Pagar
Bienes Ind.	32	1 199	3 392	3 025	370	61	61
Bienes y Servicios Ind.	314	5 643	8 754	7 763	1 073	196	197
Servicios Ind.	173	595	1 059	919	137	25	25
USUARIOS DE ZF TOTALES	519	7 437	13 205	11 707	1 580	282	282
Zonas Francas Permanentes	32	1 182	280	262	70	13	13
Zonas Francas Permanentes Especiales	56	24 312	27 220	26 218	2 374	391	391
OPERADORES DE ZF TOTALES	88	25 494	27 499	26 480	2 444	403	403
TOTAL	607	32 931	40 704	38 187	4 023	685	686

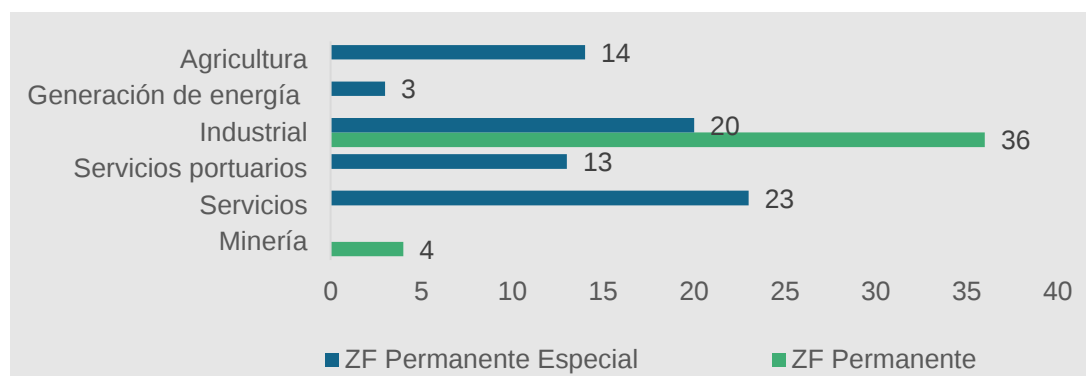
Fuente: Archivo ZF - UZF, suministrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MINCIT-. Datos agregados de las declaraciones de impuestos presentadas por las Zonas Francas y los Usuarios de Zonas Francas para el año 2019 (Formulario 110) proporcionado por la DIAN (SGAO DIAN).

Notas: No se encontraron registros sobre la aplicación de la tarifa del 15% para los usuarios de nuevas ZF en Cúcuta (párrafo 4 del Artículo 240-1 del Estatuto Tributario).

7.6 Análisis descriptivo de las ZF

En 2019, más de 750 empresas operaron dentro de las 113 Zonas Francas distribuidas a lo largo del país. Existió un total de 40 ZFP y 73 ZFPE distribuidas a través de todos los sectores, como se indica en la Figura 7.1. Las comparaciones internacionales indican que Colombia tiene un gran número de ZF; sólo la República Dominicana cuenta con más ZF en la región de América Latina y el Caribe (ALC).

Figura 7.1 Número de ZF por tipo y sector, 2019



Fuente: ANDI (2019).

Varios indicadores disponibles pueden ofrecer información sobre el aporte económico de las ZF. Una selección de información disponible en materia de empleo, inversión, productividad, rentabilidad y comercio se han resumido en la que se presenta a continuación.

Tabla 7.2 Empleo en los regímenes de ZF en Colombia, diciembre de 2018

	Número de Empresas	Empleos Directos	Empleos Directos por empresa (promedio)	Empleos Indirectos	Empleos Indirectos por empresa (promedio)
ZFP	973	32 844	34	20 606	22
ZFPE	70	18 706	267	34 175	488

Fuente: ANDI (2019).

De acuerdo con la ANDI (2019), 51.550 personas fueron empleadas directamente en las ZF en diciembre de 2018. Las empresas establecidas en las ZFPE suministraron, en promedio, 267 empleos directos por empresa. Conjuntamente, se considera que las empresas que operan dentro de las ZFPE excedieron sus objetivos de empleo seis veces. En cifras globales, parece que las empresas dentro de las ZFPE generan más puestos de trabajo que aquellas en las ZFP; adicionalmente, parece que las empresas que operan en las ZF tienen una planta de personal superior a aquellas que operan dentro del TAN. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 86 personas trabajan en cada empresa dentro de las ZF en promedio, comparado con las 30 en las entidades establecidas en el TAN. Sin embargo, los autores sostienen que existen varios sectores en los cuales los usuarios de ZF tienen menos empleados que las compañías con la misma caracterización ubicadas en el TAN (esto también ocurre en ciertas categorías de tamaño de empresa).

Tabla 7.3 La Inversión Total en las ZF en Colombia, miles de millones de pesos colombianos, diciembre de 2018

	Número de usuarios	Inversión Nacional	Inversión Extranjera	Inversión Total	Inversión por Empresa
ZFP	973	6 617	1 866	8 483	9
ZFPE	70	29 628	12 698	42 326	605
ZF Totales	1 043	36 245	14 564	50 809	49

Fuente: ANDI (2019).

A diferencia de las ZF en otros países, en los que estas se orientan más deliberadamente a la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED), la gran mayoría de la inversión en las ZF de Colombia es de origen nacional. De acuerdo con la ANDI (2019), el 78% de la inversión en las ZFP y el 70% en las ZFPE fue nacional, siendo España la principal fuente de IED, seguida de Panamá, Estados Unidos, Venezuela y Chile. Se cree que las empresas que operan en las ZFP colectivamente excedieron sus compromisos de inversión doce veces, en materia del umbral de calificación, para poder ser parte de las ZF, mientras que las empresas que operan en las ZFPE superaron su compromiso tres veces.

Tabla 7.4 Equilibrio comercial de los regímenes de ZF en Colombia

	Valor (millones de dólares)	
	2018	2019
ZFP	281	405
ZFPE	789	1 267
ZF Totales	1 070	1 672

Fuente: DANE.

Las exportaciones en las ZF representaron aproximadamente un 7,6% de las exportaciones totales de Colombia en 2019, lo que refleja un incremento al compararse con el 6,7% del 2018. Las ZFPE representaron un 65% de estas exportaciones. El superávit comercial generado por las ZF (particularmente las ZFPE) ha ayudado a restringir el tamaño del déficit comercial global de Colombia, a pesar que el sector de la minería ha sido el que ha ayudado a reducir el déficit (principalmente).

Las ZF no parecen tener un impacto considerable frente al incremento de la productividad. Un análisis realizado por el [Ministerio de Hacienda y Crédito Público](#) empleando los índices de Rasmussen-Hirschman sugiere que existen relativamente pocas empresas que operan en ZF, que cuentan con los sólidos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante necesarios para estimular significativamente la actividad económica de otros sectores.

El análisis del [Ministerio de Hacienda y Crédito Público](#) indica que las empresas ubicadas en las ZF tienen una oportunidad considerablemente mayor de sobrevivir sus primeros años en operación que las empresas localizadas en el TAN (una tercera parte más probable) y que la empresa colombiana promedio (tres veces más probable). Los datos del Registro Único Empresarial (RUES) sugieren que, del total de compañías registradas en 2013 y 2014 en las ZF, más del 90% seguían activas una vez transcurridos 5 años a partir de su registro. Esto se compara con el 68% observado para las empresas exportadores y el promedio nacional de 35%.

Sin embargo, sus mayores probabilidades de sobrevivencia no se traducen necesariamente en un desempeño financiero superior. El análisis del [Ministerio de Hacienda y Crédito Público](#) resalta que las empresas establecidas en ZF tienen un mayor promedio de valoración de activos que sus contrapartes ubicadas en el TAN, en particular tratándose de las microempresas; no obstante, las grandes compañías y microempresas perciben menores márgenes brutos en promedio al compararse

con entidades exportadoras de tamaños similares. Las pequeñas empresas parecen ser la excepción, ya que las ubicadas en ZF reportan beneficios brutos equivalentes al 40% de los ingresos, el doble y cuádruple del promedio aplicable para las ZF y el promedio nacional, respectivamente.

La evaluación de los aportes económicos verdaderos de los regímenes de ZF es un desafío. Un análisis minucioso requiere examinar el desempeño de las ZF frente a una “situación de contraste”, esto significa, ¿Cuáles serían los niveles de empleo, inversión, ingresos tributarios y comercio si no existiesen las ZF? El impacto se evaluaría al comparar este “resultado de contraste” con los rendimientos económicos observados bajo las ZF, de manera que pueda atribuirse una causa y efecto a la existencia del régimen de ZF. Sin embargo, a la fecha no existen estudios que desarrollen una situación de contraste para evaluar con exactitud el impacto económico de las ZF en Colombia, esto es, qué inversión, empleo y exportaciones adicionales han ocurrido exclusivamente como resultado de los incentivos a ZF, los cuales no hubiesen ocurrido de otra forma.

7.7 Centros de Distribución Logística Internacional (CDLI)

Los Centros de Distribución Logística Internacional son bodegas públicas ubicadas en los puertos, aeropuertos o áreas logísticas especiales, donde pueden almacenarse las mercancías nacionales y extranjeras sujetas a la distribución. 15 CDLI fueron establecidos en Colombia entre 2015 y 2019. Estos 15 CDLI están ubicados en seis departamentos - Atlántico, Bogotá D.C., Bolívar, Magdalena, Santander y Sucre – localizados en áreas costeras o ciudades que transportan la mayoría de los bienes de forma aérea. La mayoría están situados en las terminales portuarias, y tres cuartas partes de los CDLI se ubican en cuatro de los once departamentos costeros de Colombia.

Existen varios requisitos que las entidades deben cumplir para acogerse a un CDLI, así como una cantidad limitada de operaciones que estas pueden llevar a cabo (véase el Anexo). Las actividades que pueden ejecutarse incluyen el almacenamiento de bienes extranjeros, nacionales o de libre disposición, o en proceso terminación para una importación o transformación y/o ensamblaje temporal, que se distribuirán mediante uno de los siguientes métodos: nuevo arribo (*re-landing*); importación; exportación. Los bienes también pueden someterse a un número restringido de operaciones, incluidas: i) preservación; ii) manipulación; iii) empaque; iv) reempaque; v) clasificación; vi) limpieza; vii) análisis de laboratorio; viii) vigilancia; ix) etiquetado; x) marcación; xi) colocación de leyendas de información comercial; xii) separación de bultos; xiii) preparación para la distribución y mejoramiento o acondicionamiento de la presentación.

7.8 Incentivos Tributarios en los CDLI

Bajo ciertas circunstancias, los beneficios provenientes de la venta de bienes de origen extranjero, ingresados a los CDLI de propiedad de empresas no residentes y ubicados en aeropuertos, puertos marítimos y fluviales y en ciertos departamentos, no son consideradas rentas de fuente nacional, siempre y cuando se cumplan algunos requerimientos específicos (artículo 25 del Estatuto Tributario).⁴⁰ Debido a que las empresas extranjeras únicamente están sujetas a impuestos sobre las rentas generadas en Colombia, este incentivo implica que las sociedades extranjeras que operan estos centros son exentas del IRPJ. Esta exención del para las empresas no residentes representa un

⁴⁰ Artículo 25(c) del Estatuto Tributario. Para beneficiarse de este incentivo, las empresas extranjeras deben estar ubicadas en los departamentos de Guainía, Vaupés, Putumayo o Amazonas.

gasto tributario que debe reportarse en el MFMP, adicionalmente, el impacto económico generado por estos centros tiene que evaluarse.

La DIAN considera dos situaciones posibles:

- La empresa extranjera vende los bienes almacenados en un Centro de Distribución Logística Internacional a los residentes de Colombia, y la importación se realiza por parte del comprador (residente colombiano). En este caso, la empresa extranjera no está sujeta al impuesto sobre la renta por la venta de los bienes y tampoco debe constituir un EP (establecimiento permanente) en el país. Si las empresas extranjeras o personas sin residencia en Colombia, propietarias de dichos bienes, tienen algún tipo de vínculo económico con Colombia, sus vinculados económicos o partes relacionadas en el país no pueden obtener ningún beneficio asociado con la enajenación de los bienes (para que aplique esta exención).
- La empresa extranjera vende los bienes a los residentes colombianos, y la importación se realiza por parte de la misma compañía extranjera. En este caso, la empresa extranjera tiene la obligación de establecer un EP en Colombia, y estará sujeta al impuesto sobre la renta.

Adicionalmente, los bienes en los CDLI pueden permanecer por un periodo de un año sin la obligación de ser importados. Por este motivo, no existe obligación en cabeza de las empresas extranjeras o los no residentes respecto a la liquidación y el pago de aranceles e IVA sobre las importaciones, ni de cumplir con los requisitos administrativos para poder importar estos productos mientras que los bienes están almacenados. Este periodo de un año es automáticamente prorrogable hasta un periodo adicional igual.

7.9 Categorización de incentivos tributarios que aplican para el régimen de Zonas Francas

Los gastos e incentivos tributarios más importantes respecto a las Zonas Francas se asignaron a cuatro categorías de reforma de los GT:

- Categoría I: No se recomienda/requiere reformar;
- Categoría II: Se recomienda una reforma a los GT que amplíe la base;
- Categoría III: Una reforma puede ser posible con el tiempo, condicionada por la implementación de reformas tributarias acompañantes;
- Categoría IV: Se requiere analizar aún más la conveniencia de reformar los GT, pero los ingresos tributarios no percibidos de los GT deben medirse y los GT evaluarse

Adicionalmente, la siguiente Tabla incluye una quinta columna que indica si existe una duda genuina sobre si la disposición fiscal específica es un GT o no.

Esta categorización tentativa toma en cuenta las siguientes dimensiones:

- Ingresos tributarios no percibidos;
- Impacto económico del régimen de ZF, incluida la adicionalidad de las inversiones atraídas dentro del sistema, si éste atrae inversionistas extranjeros o nacionales, las distorsiones creadas, etc.;

- Oportunidades de planeación y elusión fiscal creadas por los incentivos tributarios;
- Efectos distributivos y ganancias inesperadas potenciales para los inversionistas;

El impacto sobre la complejidad del sistema tributario, la medida en que el GT genera desafíos en relación a su administración, cumplimiento y exacción.

	Categoría I: No reformar	Categoría II: Una reforma es conveniente	Categoría III: La reforma es condicionada	Categoría IV: No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no	GT o no GT, esa es la cuestión
Regímenes de ZF	• Tarifa reducida del IRPJ • Exención del Impuesto de Industria y Comercio • Tratamiento tributario de los dividendos distribuidos	• Exención del impuesto predial • ZFT (Zonas Francas Transitorias) • Exención del tratamiento tributario indirecto			
CDLI			• Exención del IRPJ para los CDLI		

Categoría I:

- **Tarifa reducida del IRPJ de 20%:** Esta tarifa se alinea con las tarifas estatutarias del impuesto corporativo que pueden encontrarse en los países de la OCDE (tarifa promedio del IRPJ de aproximadamente 25%);
- **Exención del Impuesto de Industria y Comercio:** Este tributo aplica sobre los ingresos brutos de las empresas y, como se discutió en la nota de la Mesa de Trabajo 2, es bastante distorsionante ya que no grava los beneficios, sino los ingresos brutos. Este tributo puede generar una tasa efectiva de tributación bastante alta para las empresas que no son muy rentables, pero obtienen ingresos brutos altos. Las notas de la Mesa de Trabajo 2 recomiendan eliminar este impuesto; mientras tanto, existen argumentos sólidos para que los municipios que eximen a las empresas de ZF respecto a este tributo sigan haciéndolo, para evitar una desincentivación de la inversión en el régimen de ZF;
- **Tratamiento tributario de los dividendos distribuidos:** El tratamiento tributario de los dividendos distribuidos se alinea con el tratamiento tributario ordinario. Este impuesto de recuperación del IRPJ se grava empleando la tarifa del IRPJ que aplica para las empresas de las ZF (20% en el caso general) si los dividendos distribuidos provienen de los ingresos no gravados con el IRPJ. Posteriormente, aplicará una retención en la fuente sobre los dividendos de 7,5% o 10%. Consultar la nota sobre política tributaria de la Mesa de Trabajo 2 para una discusión más detallada de este tratamiento tributario y posibles recomendaciones de reforma. Si se considera una reforma, esta debe aplicar para todas las empresas y no sólo para las empresas de las ZF. Por tal motivo, esta disposición tributaria se incluye en la categoría I.

Categoría II:

- **Exención del impuesto predial:** Los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles, aplicados a las personas naturales o jurídicas, están presentes en todos los países de la OCDE. Estas jurisdicciones a menudo financian a los gobiernos territoriales y pagan por los servicios locales que los propietarios de los bienes reciben. Independientemente si las empresas están ubicadas dentro o fuera de una ZF, estas se benefician de los servicios que reciben; por ende, hay argumentos sólidos que apoyan la idea de exigir que las empresas paguen un impuesto predial local. La exención actual para las empresas de ZF podría eliminarse por parte del municipio. Esto es de particular importancia para el financiamiento de las comunidades locales, en el caso que el Impuesto de Industria y Comercio se elimine, como lo recomienda este reporte.
- **ZFT (Zonas Francas Transitorias):** El fundamento de política tributaria respecto a las ZFT es deficiente, ya que estas no generan un aumento permanente en materia de inversión y empleo. Los beneficios otorgados a las ZFT son más aduaneros que tributarios en su naturaleza. Por lo tanto, deben diseñarse reglas aduaneras especiales en lugar de un régimen de ZF, ya que el objetivo de estos beneficios es simplificar los procedimientos aduaneros.
- **Exención del tratamiento tributario indirecto:** La CBT recomienda incluir a las empresas de ZF bajo el régimen general del IVA, tal y como aplica para las empresas nacionales, bajo la condición que el diseño del impuesto se mejore, incluyendo una devolución del IVA soportado sobre la inversión. Las empresas de ZF en Colombia actualmente no pagan derechos de importación ni el IVA sobre las importaciones. Los bienes comprados por las empresas de ZF provenientes de la economía nacional están exentas, con el fin de evitar una desventaja competitiva para las empresas locales en comparación con las importaciones. La CBT recomienda que el IVA aplique para las importaciones realizadas por las empresas de ZF provenientes del exterior, como también para las compras realizadas dentro de la economía nacional. Incluir las ZF en el régimen ordinario del IVA facilitaría la integración de ambos sistemas tributarios corporativos a través del tiempo.
- Las ZF están presentes alrededor del mundo. Generalmente, las ZF son zonas extraterritoriales libres de impuestos (*duty-free*) que facilitan el procesamiento de bienes importados antes de su exportación. Debido a que las ZF son de carácter extraterritorial, no están sujetas al cobro de derechos aduaneros e IVA, de conformidad con las directrices establecidas en el Convenio de Kyoto Revisado (CKR). Todos los bienes vendidos de la ZF a la economía ordinaria se tratan como importaciones ordinarias, y se gravan con los derechos aduaneros y el IVA. El diseño tributario indirecto de las ZF se vincula en gran medida al su enfoque de exportación, que suele ubicarse en áreas designadas como embarcaderos, con el fin de facilitar el proceso de exportación. A pesar que el Convenio de Kyoto Revisado ofrece directrices sobre cómo designar una Zona Franca, este no introduce ninguna norma vinculante sobre la forma en que debe recaudarse el IVA.
- Las ZF en Colombia se apartan del enfoque general de ubicar a las ZF en áreas designadas desde las cuales las empresas pueden exportar, particularmente debido a que se encuentran en todo el territorio colombiano. Las ZF colombianas tienen un enfoque de exportación menos sólido, pero se enfocan fuertemente en atender la economía nacional. El régimen representa un intento de compensar la falta de competitividad en el sistema tributario corporativo nacional. Sin embargo, el enfoque actual genera un amplio repertorio de oportunidades de fraude, ya que traslada la carga

del IVA de las empresas de ZF a los comercios nacionales que venden a las primeras, lo cual también crea costos de exacción superiores para la DIAN. Además, este enfoque socava el funcionamiento del IVA y estos riesgos incrementan con el número de ZF uniempresariales en Colombia.

- Si Colombia desea aplicar un régimen preferencial del IVA para ciertas importaciones, este debe ser uno en el cual el pago del IVA de la importación se difiera de la frontera a la declaración del IVA de las empresas importadoras (con sujeción a una autorización debido al perfil de riesgo de las empresas importadoras). En esencia, esto significa que todas las revisiones y formalidades regulares en la importación se lleven a cabo, pero que el importador tenga la posibilidad de pagar por el IVA de importación en su declaración del IVA y deducirlo según normas ordinarias de deducción del IVA en la misma declaración. Esto deja en pie el proceso de cumplimiento (y reporte) del IVA, mientras que se limita el impacto de flujo de caja para las empresas importadoras. La exención actual del IVA para las ventas provenientes de la economía ordinaria a las de ZF puede eliminarse.
- Este enfoque puede complementarse con disposiciones de devolución de derechos aduaneros, bajo las cuales los derechos de importación pagados sobre los bienes importados sean reembolsados tras la exportación de artículos calificados. Esencialmente, la devolución de derechos aduaneros constituye un programa de promoción de la exportación que pretende eliminar o recuperar los costos de los derechos aduaneros sobre las mercancías vendidas en los mercados internacionales. Este es uno de los pocos programas de incentivos a la exportación aceptables bajo las normas de la OMC. Los programas de deducción de derechos de aduanas están presentes alrededor del mundo y pueden diseñarse en distintas formas, de manera que sean favorables para las empresas que importan, procesan y exportan bienes.
- En este aspecto, la CBT sostiene que, si Colombia está obligada por la extraterritorialidad del régimen de ZF y no puede imponer el IVA bajo las normas generales, el sistema de ZF que beneficia a las sociedades uniempresariales debe eliminarse, ya que perjudica el funcionamiento del régimen de IVA. Si el Gobierno Nacional no puede cambiar el tratamiento del IVA sobre las ZFPE, debería abstenerse de forma definitiva de crear cualquier ZFPE y dejar que el sistema desaparezca gradualmente.

Categoría III:

- **Centros de Distribución Logística Internacional (CDLI):** Existen argumentos sólidos para reformar este GT como parte de una revisión más amplia del IRPJ. La exención tributaria no se alinea con las tendencias internacionales dirigidas hacia un impuesto mínimo global y puede hacer que Colombia ceda sus ingresos fiscales a las jurisdicciones en las cuales sociedades matrices de las CDLI residen. Por este motivo, los argumentos que apoyan no gravar estos beneficios de las empresas extranjeras son deficientes. En lugar de esto, los CDLI deben tributar bajo las reglas del IRPJ. No obstante, antes de suprimirlo, Colombia podría llevar a cabo un análisis exhaustivo de los costos y beneficios de este tratamiento fiscal preferente.

7.10 Conclusiones y opciones de reforma

A pesar de los recientes esfuerzos encaminados a mejorar el diseño del régimen del impuesto corporativo en Colombia, la carga tributaria para las empresas sigue siendo demasiado alta y el sistema tributario ordinario no es particularmente competitivo, lo que desincentiva la inversión directa nacional y extranjera. Por este motivo, las Zonas Francas en Colombia parecen haber sido introducidas con el fin de compensar parcialmente la falta de competitividad del régimen del impuesto corporativo ordinario. Las ZF ofrecen incentivos basados en ingresos en forma de menores tarifas del impuesto sobre la renta para personas jurídicas – 20% en comparación con 32% (2020) para el esquema ordinario del IRPJ⁴¹ - y, en algunos municipios, en forma de exclusiones de impuestos no basados en los ingresos, como el Impuesto de Industria y Comercio y el impuesto predial, para las empresas de las ZF.

Los regímenes de ZF en Colombia cumplen varios objetivos normativos. Entre estos se encuentran el mejoramiento de la competitividad y producción, el aumento de la inversión y el empleo, la promoción de la diversificación de exportación y el equilibrio comercial; incluso opera como una herramienta de desarrollo regional. Los datos provenientes de un estudio llevado a cabo por la organización de usuarios de ZF (ANDI, 2019), revelan que el 75% de la inversión total en ZF es nacional, y que relativamente pocas EMN extranjeras utilizan este sistema. En términos generales, el régimen de ZF no ha tenido mucho éxito en cuanto a la estimulación de las exportaciones, particularmente si no se toma en consideración el sector de la minería. Además, gran parte de la inversión que se materializa en las ZF se orienta a las ventas dentro del mercado nacional. Sin embargo, el régimen ha tenido éxito en cuanto a la atracción de empresas que exceden los objetivos establecidos en materia de inversión y empleo, pero la evaluación de si esto implica que la totalidad de esta inversión y creación de empleos constituye un factor verdaderamente “adicional” no se ha realizado de forma empíricamente convincente hasta la fecha. Por este motivo, decidir sobre si los beneficios del régimen de las ZF exceden los costos es, hasta cierto punto, irrelevante para el contexto colombiano, ya que el régimen tributario general es demasiado distorsionante (existen varios estudios que explican que las altas tarifas tributarias sobre la inversión reducen el crecimiento).

Por este motivo, existen argumentos sólidos para mantener un régimen de “Zonas Francas” en Colombia mientras que el sistema estándar del impuesto corporativo siga siendo poco competitivo en relación a sus pares. Sin embargo, Colombia no requiere de más ZF. En lugar de depender aún más de los incentivos tributarios que aplican para las empresas de ZF, la principal prioridad del país debería ser el fortalecimiento del régimen de los impuestos corporativos estándar en materia de competitividad, de manera que ya no requiera del (mal) uso del régimen de ZF para proveer un tratamiento tributario preferencial a los negocios que principalmente atienden al mercado nacional. Esta reforma permitiría que el sistema de ZF se fusione con el régimen ordinario del IRPJ.

Las normas vigentes del IVA para las ZF representan una mala práctica. Estas suponen un riesgo de fraude demasiado alto, trasladan la carga del IVA a las empresas nacionales que venden a las sociedades de ZF e incrementan los costos de exacción en cabeza de la DIAN. Debido a que Colombia ha extendido su estatus de ZF a las empresas que principalmente atienden al mercado nacional y a que estas no se agrupan en zonas económicas especiales, sino que están presentes a lo largo del país, las empresas de ZF deben incluirse en el régimen ordinario del IVA. Esto es particularmente importante para las nuevas empresas de ZF, pero de ser factible, también debería aplicar para las empresas de ZF existentes. Lo anterior implica que las normas del IVA deberían aplicar sobre todas

41 La tarifa de 32% aplica para el 2020. La tarifa del IRPJ se reducirá a 31% en 2021 y a 30% del 2022 en adelante.

las transacciones provenientes de la economía nacional a las empresas de ZF (en lugar que estas estén exentas) como también sobre las importaciones (provenientes del extranjero) de las empresas de ZF. Esta reforma podría acompañarse de la introducción de un sistema que permita que las empresas de ZF difieran el pago del IVA sobre las importaciones, además de una disposición de devolución de derechos aduaneros bajo la cual los derechos pagados sobre los bienes importados se reembolsen tras la exportación de artículos calificados. Sin embargo, en caso que el Gobierno Nacional no pueda modificar el tratamiento del IVA que aplica para las ZF existentes, este debería abstenerse de crear cualquier ZFPE nueva en el futuro. Adicionalmente, Colombia debe fortalecer el funcionamiento del IVA, particularmente mediante un descuento pleno del impuesto soportado sobre la inversión aplicable para el IVA devengado de forma oportuna.

Los fundamentos detrás del régimen de ZFT parecen ser deficientes. Normas aduaneras especiales deben diseñarse en lugar de aplicar un sistema específico para las ZF, ya que el objetivo de estos beneficios es simplificar los procedimientos aduaneros. La exención del IRPJ para los Centros de Distribución Logística Internacional (CDLI) es distorsionante y puede eliminarse si un análisis costo – beneficio indica que los costos sociales superan los beneficios.

En la actualidad, las empresas de ZF deben reportar las rentas gravables y cualquier otra información a la DIAN al igual que las compañías dentro de la economía nacional. Esto representa una buena práctica. Los datos de la DIAN demuestran que los ingresos tributarios no percibidos reales a causa de la tarifa reducida del IRPJ para las ZF son demasiado bajos. Lo anterior significa que las empresas de ZF no son muy rentables o que emplean otros GT e incentivos tributarios para reducir sus rentas gravables, de forma tal que los ingresos tributarios no recaudados a causa de la tarifa reducida del IRPJ sean demasiado bajos.

La gran cantidad de ZF en Colombia – 113, superado únicamente por la República Dominicana en la región de América Latina y el Caribe (ALC) – hace que la administración tributaria de estos regímenes sea un verdadero reto, además de generar problemas de precios de transferencia dentro del país. Esto a su vez incrementa los costos de exacción tributaria en cabeza de la Administración de Impuestos, y genera riesgos de Erosión de la Base y Deslocalización de Beneficios. De acuerdo con funcionarios de la DIAN, 4 173 contribuyentes fueron cubiertos por el régimen de precios de transferencia en 2018, reportando transacciones equivalentes a 221 000 miles de millones de pesos colombianos (aproximadamente 63 miles de millones de dólares).⁴² Este considerable monto resalta la necesidad de enfocarse en la vigilancia de estas operaciones con mayor minuciosidad, ya que los ingresos tributarios en juego por esta partida son cuantiosos.

Finalmente, cualquier revisión de las ZF y los CDLI debe realizarse teniendo en cuenta las reformas tributarias realizadas por otros países, particularmente aquellas relacionadas con los acuerdos internacionales en materia de impuestos mínimos. Un impuesto mínimo global probablemente sea adoptado como parte de la solución de la OCDE encaminada a abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización (Pilar 2 del Proyecto Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre los Desafíos Fiscales derivados de la Digitalización) en 2021, y Colombia debería garantizar que su régimen tributario aplicable para ZF se ajuste a estas tendencias.

⁴² Comité Tributario y de Comercio Exterior, octubre 2020, presentación por parte de funcionarios de la DIAN.

Referencias

- Andersen, M., B. Kett and E. Von Uexkull (2017), "Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries", in Global Investment Competitiveness Report 2017/2018, World Bank, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1175-3>.
- ANDI (2019), "Estudio de Impacto Jurídico Económico y Fiscal de las Zonas Francas", Cámara de Usuarios de Zonas Francas.
- Brys, Bert, Sarah Perret, Alistair Thomas, and Pierce O'Reilly (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>.
- James, S. (2013), "Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications", <http://ssrn.com/abstract=2401905><http://ssrn.com/abstract=2401905>.
- IMF-OECD-UN-World Bank (2015), "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment", A report prepared for the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank., <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>.
- OECD (2019), "OECD Investment Policy Review of Southeast Asia", OECD, Paris, <https://www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm>.
- UNCTAD (2020), "WITS - UNSD Comtrade database", Available from: <https://wits.worldbank.org/> [accessed 03-December-2020].

Annex 1.C.

Tabla A.1 Requisitos para establecer una empresa industrial o de servicios dentro de una Zona Franca

Activos Totales (USD)	Monto de la Inversión (USD)	Cantidad Mínima de Empleos Directos Creados
0 – 130 467	0	7
130 467 – 1 302 070	260 414	20
1 302 330 – 7 812 420	1 302 070	30
+7 812 680	2 994 761	50

Notas: Esta información se refleja en dólares a una tasa de cambio de USD 1 = COP 3.500. Para el 2020, el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) fue de 877 802 pesos. El SMMLV y la tasa de cambio están sujetos a variaciones.

Tabla A.2 Requisitos para establecer una empresa en una Zona Franca Permanente Especial - Servicios

Monto de la Inversión (USD)	Cantidad Mínima de Empleos Directos Creados
2 604 140 – 11 979 044	500
11 979 044 – 23 958 088	350
Más de 23 958 088	150

Notas: Esta información se refleja en dólares a una tasa de cambio de USD 1 = COP 3.500. Para el 2020, el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) fue de 877 802 pesos. El SMMLV y la tasa de cambio están sujetos a variaciones.

Tabla A.3 Requisitos para establecer una empresa en una Zona Franca Permanente Especial - Bienes

Monto de la Inversión (USD)	Cantidad Mínima de Empleos Directos Creados
39 062 100	150

Notas: Por cada 5 989 522 dólares de inversión adicional nueva sobre 39 062 100 dólares, el requisito de empleos podrá reducirse por 15, siempre y cuando el número total de empleos no sea inferior a 50.



Anexos



Bogotá D.C., marzo de 2021

Señores,

Miembros de la Comisión de Incentivos Tributarios

E.S.M.

Ref: Consideraciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre las recomendaciones y discusiones en la Mesa de Trabajo No. 1 de la Comisión de Incentivos Tributarios

Apreciados miembros,

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no integró la mesa de trabajo No. 1 donde se discutieron los temas relacionados con el IVA, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quisiéramos realizar unos comentarios para expresar nuestro punto de vista y preocupación de cómo el sector agrícola se vería afectado si se siguieran al pie de la letra las sugerencias realizadas por la Comisión de Incentivos Fiscales.

Como lo indica el Informe Final presentado por la Comisión de Incentivos Fiscales, se entiende que el IVA está diseñado para ser un impuesto de base amplia que grave el consumo final de los bienes y servicios a los hogares colombianos, y es por eso que se trata de un impuesto que se recauda de manera escalonada sobre el valor agregado de los bienes o servicios en cada etapa de la cadena de producción y distribución. En ese sentido, el diseño del IVA permite la deducción del impuesto pagado en las compras realizadas, menos en la compra realizada por el consumidor final.

Si bien es cierto que en Colombia existe una amplia variedad de incentivos tributarios, los cuales se deben reducir a los estrictamente necesarios, también es cierto que existen ciertos sectores que, por sus condiciones determinantes, resulta necesario tener tratamientos especiales o incentivos tributarios en el IVA con el fin de evitar que el desarrollo del sector se vea afectado.

La estructura actual de los tratamientos especiales e incentivos tributarios existentes en el sistema tributario a favor del sector agrícola son bastante acertados y adecuados con la situación y disposición del sector. Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera importante recordar que cerca de 12 millones de personas viven en el campo colombiano, de los cuales aproximadamente el 47,5% vive por debajo de la línea de pobreza. La principal y más marcada problemática del sector agrícola es la informalidad generalizada cuyo índice supera el 91% y se refleja en el bajo acceso al trabajo formal, a la educación, a la salud, a los servicios públicos y a los servicios financieros y existen importantes deficiencias en la infraestructura vial y la conectividad, que dificulta las actividades de comercialización.

El sector agrícola es un sector estratégico en la economía nacional contribuyendo con el 7.49% del valor agregado de la economía y su formalización e incentivo de ingresar a la economía formal debe ser una prioridad para el Gobierno, que se debe ver reflejada en las reformas tributarias que se presenten para discusión y aprobación en el Congreso de la República.

El sector agrícola tiene especial relevancia en la economía nacional y es importante que la implementación de nuevas normas evite generar un aumento en los costos de producción del sector, para lograr una mayor competitividad tanto a nivel nacional como externo de los pequeños productores (agricultores, piscicultores y pesqueros) y así fortalecer la política de agricultura por contrato.

Así las cosas, existen tratamientos específicos para el sector agrícola en el IVA que se deberían conservar no solo para impulsar la formalización del sector agrícola en el aspecto tributario y financiero, sino para permitir facilidad en el cumplimiento tributario por parte de los pequeños agricultores que se formalicen. De lo contrario, los pequeños agricultores no verán ningún beneficio en la formalización, si el cumplimiento tributario del IVA y del Impuesto sobre la Renta les generan complicaciones adicionales difíciles de resolver.

Adicionalmente, el IVA en cualquier producto de la cadena de producción agrícola podría aumentar considerablemente los costos de producción, lo cual, sumado a la informalidad existente en materia tributaria, podría generar efectos adversos gravísimos para la inversión y el desarrollo del sector agrícola.

Es importante recordar que los pequeños agricultores no solo trabajan desde la informalidad en todos los aspectos, sino que no tienen los conocimientos necesarios y mucho menos el apoyo por parte de las instituciones del Estado para tener un conocimiento adecuado en el cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales tributarias. En ese sentido, las reformas sugeridas por la Comisión de Incentivos Tributarios podrían generar pánico en los agricultores, quienes preferirán continuar en la informalidad, en lugar de verse incentivados a ingresar a la economía formal y a cumplir con sus obligaciones tributarias, según lo establece la normatividad.

Gravar los insumos y la maquinaria y equipo necesarios para la producción de los alimentos podría impactar negativamente en los costos de producción del sector agrícola, generando una afectación de la demanda de alimentos, así como consecuencias en el empleo generado por el sector agrícola.

Por el contrario, se debería simplificar el sistema tributario desde el cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales por parte de los pequeños agricultores para facilitar e incentivar su formalización y acceso al sistema tributario. Adicionalmente, se debería mejorar el mecanismo de devolución de IVA para el sector agrícola y optimizar el procedimiento y los tiempos para la devolución y solo hasta que se logre dicha formalización, acompañada de una pedagogía asertiva y una simplicidad y eficiencia en los mecanismos de no solo de compensación del IVA sino en el trámite de las solicitudes de devolución del IVA pagado en la cadena por parte de los productores rurales especialmente los pequeños, se puede dar un paso hacia gravar al sector en toda la cadena.

A continuación, presentamos nuestros comentarios sobre cada incentivo tributario analizado por la Comisión de Incentivos Tributarios.

Exclusiones de IVA

En las recomendaciones realizadas por la Comisión de Incentivos Tributarios, se sugiere la reforma condicional de los productos agrícola y de horticultura, los servicios de apoyo al sector agrícola, los fertilizantes e insecticidas y la maquinaria para el uso agrícola. La reforma está condicionada a la implementación completa del mecanismo de compensación del IVA.

Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, considera que además debe condicionarse también a la profundización en la formalización del sector y la simplicidad y eficiencia

en los mecanismos de devolución especialmente del IVA pagado por los pequeños productores. Si bien es cierto que el mecanismo de compensación de IVA es una herramienta bastante importante y que puede solucionar muchas de las problemáticas que existente en la economía nacional, no es la herramienta apropiada para abordar en el sector agrícola.

El mecanismo de compensación de IVA es una compensación directa para los consumidores, pero no resuelve el problema de los pequeños productores y agricultores del sector que, debido a la informalidad y otras razones, no pueden deducir el IVA pagado en la adquisición de insumos necesarios en la cadena de producción de un producto agrícola.

El IVA en los insumos agrícolas, en la maquinaria y en los servicios de apoyo al sector agrícola genera un encarecimiento de los costos de producción y, por ende, de los productos finales. Lo anterior implica que el sector sea menos competitivo.

Así las cosas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no está de acuerdo con la sugerencia de reforma incluida en el Informe Final de la Comisión de Incentivos Tributarios para los bienes y servicios mencionados que afectan directamente el sector agrícola. Por el contrario, considera que los insumos como las semillas para la siembra, la energía eléctrica, los abonos de origen animal o vegetal, los insecticidas, desinfectantes, fertilizantes y productos similares, la maquinaria y equipo agrícolas y sus partes y todos los servicios de apoyo al sector agrícola para la adecuación y preparación de tierras, sistemas de riego, drenajes, aplicación de fertilizantes y productos agropecuarios, siembra y recolección, entre otros, deben continuar con la exclusión de IVA que existe actualmente.

Tarifa reducida de IVA

La Comisión de Incentivos Tributarios recomienda que se grave a la tarifa general de IVA del 19%, condicionado a la implementación y completo funcionamiento del mecanismo de compensación de IVA, la maquinaria y equipo agrícola y el almacenamiento de productos agrícolas, así como las preparaciones utilizadas para la alimentación animal.

Como se mencionó, si la adquisición de insumos y maquinaria y equipos agrícolas se grava con la tarifa general de IVA del 19%, en lugar de la tarifa reducida, se aumentaría el costo de producción de los productos agrícolas, lo cual implicaría en una pérdida de competitividad del sector y un aumento de los precios finales de los productos ofrecidos al consumidor final.

Una vez más, el mecanismo de compensación de IVA es una herramienta que resuelve un problema visto desde la perspectiva del consumidor final, sin embargo, los pequeños productores se ven afectados directamente por los aumentos que esto genera en los costos de producción y por la complejidad del sistema tributario y del cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Los insumos y maquinaria agrícola que actualmente tienen tarifa reducida del IVA no deben reformados para aumentarlos a la tarifa general de IVA, sino que deberían ser incluidos en la categoría de excluidos del impuesto. Lo anterior, teniendo en cuenta que las materias y residuos vegetales, las preparaciones para la alimentación de los animales, la maquinaria como rastrillos, hachas y herramientas similares, los secadores de productos agrícolas, las fumigadoras, los intercambiadores de calor o pasteurizadores, la maquinaria para la preparación y trabajo del suelo y el cultivo, la maquinaria para ordeñar y los aparatos para la avicultura y despulpadoras de café, entre

otros, cumplen las mismas funciones que los insumos y maquinarias incluidos en la categoría de excluidos del impuesto.

Para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es primordial que se tenga en cuenta no solo en el Informe Final de la Comisión de Incentivos Tributarios sino también en la redacción de las futuras reformas tributarias las condiciones limitadas y especiales de la población del sector agrícola, así como la informalidad generalizada que los caracteriza.

En ese sentido, es de vital importancia que las reformas que se propongan tengan en cuenta que el sector agrícola actualmente no es muy competitivo y tampoco es atractivo para inversión, razón por la cual un aumento considerable en los costos de producción podría empeorar la situación del sector.

Por otro lado, el incentivo a la formalización del sector agrícola, que es prioridad del Gobierno, podría verse socado con el encarecimiento de los costos de producción y la complejidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el pago de impuestos.

Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que el sector agrícola es un sector muy importante para la economía nacional y es muy sensible ante cualquier cambio o reforma de las reglas que actualmente el aplican en materia tributaria, pues cualquier afectación al sector y a los pequeños agricultores genera grandes implicaciones económicas.

Por lo demás, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está conforme con el desarrollo de la Comisión de Incentivos Tributarios, el análisis realizado y las recomendaciones y sugerencias incluidas en el Informe Final.

Cordialmente,



JORGE HERNANDO CÁCERES DUARTE

Jefe Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva

Elaboró: Andrea Ramirez Wolf

Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios Colombia 2021

Bogotá D.C.,

Señor

ALBERTO CARRASQUILLA

Ministro

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Asunto: Posición Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente Recomendaciones Comisión de Expertos Tributarios.

Apreciado Ministro,

En primer lugar, quiero agradecer la invitación para hacer parte de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, espacio en el que hemos tenido la oportunidad de revisar el régimen fiscal en Colombia a la luz de las mejores prácticas internacionales. Las recomendaciones producto del trabajo riguroso de esta Comisión constituyen un insumo fundamental para adelantar el debate sobre la reforma tributaria.

En representación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, hemos participado activamente en el grupo de trabajo que estudió los beneficios tributarios propios de las Zonas Francas, instrumento que le ha permitido al país captar y realizar inversiones cuantiosas, con el impacto que ello ha tenido en generación de empleos y encadenamientos productivos, así como en diversificación e impulso de la economía de varias regiones; siendo todos estos objetivos de política pública que persigue este Ministerio.

Con relación al informe, compartimos plenamente la conclusión según la cual la figura de Zonas Francas nos ha permitido compensar la falta de competitividad del régimen fiscal colombiano para atraer inversiones y proyectos estratégicos. Pese a los esfuerzos que ha adelantado el Gobierno para reducir la carga fiscal para los empresarios, el informe reconoce que ésta sigue siendo muy alta, generando un obstáculo para atraer inversión tanto nacional como extranjera.

Justamente, reconociendo esa realidad y la dificultad para competir con otros destinos de inversión que cuentan con instrumentos más agresivos, es que hemos fortalecido nuestra estrategia de atracción de inversión. Esta estrategia se compone de cuatro ejes fundamentales, dentro de los cuales la batería de instrumentos tributarios, tanto los transversales como los sectoriales y regionales, son determinantes para lograr captar la atención de los inversionistas potenciales y concretar inversiones con. A continuación, se presentan los 4 ejes que componen la estrategia de atracción de inversión de eficiencia:

1. Herramientas de Facilitación de Inversión. Incluye un conjunto de instrumentos institucionales para brindar asistencia, agilidad y apoyo a inversionistas establecidos y a quienes ven al país como un destino potencial para sus próximas inversiones. En este eje trabajamos en la estrategia de *red carpet*, y en el Comité de Facilitación de Inversión, para brindar un acompañamiento y respuesta oportuna a las barreras y cuellos de botella que enfrentan los inversionistas. Además, desde el año pasado trabajamos en el diseño e implementación de dos instrumentos que son catalogados como buenas prácticas internacionales para la facilitación y retención de la inversión: la Ventanilla única de inversión y el Defensor del inversionista o Ombudsperson, lo que sin duda fortalecerá los esfuerzos que venimos haciendo.

2. Instrumentos e Incentivos tributarios y no tributarios para crear oportunidades de inversión en el país. Estas medidas apuntan a que Colombia sea más atractivo como destino de inversiones y mejore su clima de negocios al otorgar incentivos fiscales, facilitar el acceso a diferentes regímenes y canales de comercialización y facilitar el acceso a factores de producción para el desarrollo productivo para el mercado interno y externo de los inversionistas, entre otros. En este eje se encuentran regímenes como el

de mega inversiones, los programas de plan vallejo de servicios y el plan vallejo express, las diferentes medidas para fortalecer el comercio electrónico, y por supuesto, el régimen de Zonas Francas.

3. Acciones Regionales y Sectoriales. El tercer eje se compone del conjunto de medidas dirigidas a potencializar sectores y regiones estratégicos. Entre estas medidas se encuentran los proyectos turísticos especiales, los incentivos para el sector de industrias creativas, energías renovables, agroindustria como parte de los incentivos de carácter sectorial; y las las Zese y las Zomac como parte de los incentivos de carácter regional, a los que se suman los esfuerzos de las regiones por generar incentivos adicionales como tasas preferenciales o exenciones de ICA, entre otros.

4. Relocalización o "Nearshoring". Este último eje de trabajo se refiere a la tendencia acelerada en medio de la coyuntura actual generada por el COVID-19. La combinación de choques en las políticas de comercio y la crisis actual ha creado incertidumbre frente al futuro del comercio y la composición de las cadenas globales de valor, las cuales están priorizando la resiliencia, diversificación del riesgo y proximidad a los consumidores, sobre la eficiencia. Esto genera oportunidades especiales para países como Colombia, para aumentar su participación en las cadenas globales y convertirse en el destino que brinde la mejor alternativa de relocalización para las empresas. Si bien este es un eje de trabajo puntual que requiere un enfoque de segmentación y atracción de inversión particular para este tipo de inversiones, requiere del complemento de resto de ejes para poder concretarlas. Particularmente, del eje de medidas e incentivos tributarios y no tributarios, en el que el régimen de Zonas Francas juega un papel protagónico en la oferta que ofrece el país para atraer inversiones de una forma competitiva.

El régimen de Zonas Francas ha sido el instrumento más efectivo para compensar la falta de competitividad del sistema tributario a la hora de captar inversiones⁴³; con el impacto socio económico que el Informe de la Comisión de Expertos recoge con relación a la generación de empleos con mayor dinamismo que las firmas por fuera de Zonas Francas; generador de desarrollo en regiones del país a través de proyectos que probablemente sin esta figura no se habrían instalado; y balanza comercial superavitaria. Esto se evidencia en Colombia, como se describe a continuación, y en múltiples experiencias internacionales. Más de 135 países demuestran que son los lugares ideales para promover cadenas de valor globales, logística internacional, así como servicios de valor agregado.

Estas premisas se ven reflejadas en los diferentes impactos que han generado las Zonas Francas en el país. En efecto, entre 2007 y 2020, las Zonas Francas declaradas realizaron inversiones acumuladas por \$47.8 billones, multiplicándose casi por 3 frente a los compromisos adquiridos (\$17,7 billones) para su calificación y han generado un total de 137.115 empleos entre directos, indirectos, vinculados, mientras que sus costos fiscales siguen siendo bajos. Estos resultados muestran que las Zonas Francas han superado los requisitos para su aprobación y a su vez, han sido un vehículo para que el país se inserte en las cadenas globales de valor. En materia de comercio exterior, durante el año 2020, la balanza comercial de las Zonas Francas colombianas registró un superávit de US\$1.418,7 millones FOB.

En materia de comercio exterior, cabe destacar que a pesar de que las Zonas Francas no representan una parte significativa de las exportaciones e importaciones nacionales, el balance comercial es positivo. Teniendo en cuenta que las empresas de zonas francas exportan productos con valor agregado, este

⁴³ Colombia tiene una de las tasas de contribución (% de ganancia) más altas del mundo (71,2%), por encima del promedio de América Latina (53,2%) y de la OCDE (34,3%). Y lo mismo ocurre con el impuesto sobre la renta de las sociedades (CIT), cuya tasa en Colombia es de 32%, superior al promedio de la OCDE y América Latina, 23% y 27,4%, respectivamente.

superávit es aún más significativo. En particular, las exportaciones de zonas francas aumentaron en 33,6% en 2019, logrando un superávit de US\$1.621 millones. Adicionalmente, a pesar de la crisis económica causada por el COVID-19, durante el año 2020, la balanza comercial de las zonas francas colombianas se mantuvo en superávit (US\$1.418,7 millones). Durante el año 2020, la balanza comercial de las Zonas Francas colombianas registró un superávit de US\$1.418,7 millones FOB.

En este sentido, si se reconoce que el sistema tributario afecta la atracción de inversiones, y por lo tanto la competitividad del aparato productivo y el crecimiento económico, se deben reconocer las ganancias y el impacto del instrumento de Zonas Francas, generando inversiones estratégicas que contribuyen a impulsar la transformación productiva, la inserción en los mercados internacionales, y la generación de empleo, como se presentó anteriormente.

A continuación, nos permitimos hacer comentarios sobre las modificaciones propuestas con relación a los beneficios aplicables a las Zonas Francas Transitorias, así como sobre la aplicación del IVA en las Zonas Francas.

1. Mantenimiento de beneficios aduaneros aplicables a las Zonas Francas Transitorias

Las Zonas Francas Transitorias son aquellas áreas delimitadas dentro del territorio nacional donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios nacionales o internacionales y que, como bien el Informe señala, gozan de beneficios aduaneros. Específicamente, los bienes destinados a la exhibición o necesarios para la realización del evento, se consideran por fuera del territorio aduanero nacional y por ende, no son gravados con tributos aduaneros, esto es, arancel e IVA. Lo anterior, siempre que no ingresen al territorio aduanero.

Aunque coincidimos en que no dan como resultado una inversión y generación de empleo como es el caso de las Zonas Francas Permanentes en sus dos modalidades; lo cierto es que han sido un instrumento valioso para captar ferias y eventos y dinamizar el turismo de reuniones, que dicho sea de paso, si ha implicado inversiones en infraestructura como la construcción de centros de eventos y exposiciones. Este tipo de turismo es un importante generador de empleo directo e indirecto y un dinamizador de la economía nacional y regional al jalonar sectores de hotelería y turismo, gastronomía, comercio, entre otros.

Ahora bien, también coincidimos en que una modificación de la normas aduanera que conlleve la creación de una figura que brinde condiciones similares podría tener el mismo efecto, siempre que se acompañe de instrumentos de facilitación y acompañamiento por parte de las entidades públicas competentes.

A juicio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sólo contando previamente con una figura alterna que brinde los mismos beneficios, se podría avanzar en la eliminación del régimen de Zonas Francas Transitorias. No obstante, vale la pena tener en cuenta que cualquier modificación implica una reforma a la Ley 1004 de 2005, que establece este régimen especial

Una alternativa posible se tendría a través de la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul, la cual tiene como objetivo adoptar un documento (Carnet ATA) que permita la importación y exportación temporal de mercancías libre de impuestos y aranceles de manera temporal. Esta iniciativa cursa su trámite de apronación en el Congreso de la república y ya fue aprobada en primer debate.

2. Régimen Especial de IVA para las Zonas Francas

En el régimen de Zonas Francas las mercancías que ingresan, procedentes de terceros países, y aquellas que se adquieren desde el territorio aduanero nacional por parte de los usuarios industriales de las Zonas Francas se encuentran exentas del IVA.

En primera medida, es importante aclarar que este régimen especial de IVA no supone pérdida de ingresos fiscales. Al respecto, los bienes que no pagan IVA para ingresar a la Zona Franca y que son destinados a mercados de exportación no causan IVA; y si se venden a la economía nacional deben pagar IVA sobre el valor final del bien. La modificación introducida por la Ley 2010 de 2019 al modificar la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto sobre las ventas de productos terminados en Zona Francas, estableciendo que la misma incluye tanto insumos extranjeros como nacionales corrigió el tratamiento diferencial que existía así como la pérdida de ingresos fiscales. En efecto, esta modificación eliminó el tratamiento diferencial que tenían los productores ubicados en Zonas Francas declarados antes del 2012 y los productores ubicados en el territorio nacional, en la medida en que estableció la misma base gravable para liquidar el IVA para todas las Zonas Francas, independiente del año de su declaratoria.

Como regla general, los países con los que compite Colombia para atraer inversiones aplican una tasa de IVA del 0% a las importaciones, exportaciones y compras de las empresas ubicadas en Zonas Francas a la economía nacional. En América Latina, todos los regímenes de Zonas Francas se derivan del concepto de extraterritorialidad, lo que significa que los bienes que ingresan a la Zona Franca no están sujetos a tributos aduaneros, incluido el IVA, mientras permanezcan dentro de la Zona Franca. Incluso países como México que no tiene un régimen de Zonas Francas fuerte, tienen mecanismos para atraer inversión internacional al diferir el pago del IVA y otros impuestos de importación. Por su parte, de los 37 países miembros de la OCDE, los tres miembros latinoamericanos, Chile, México y Colombia, tienen regímenes de Zona Franca con exenciones de IVA, mientras que los bienes permanecen dentro de la Zona Franca. En tal sentido, eliminar este beneficio supondría una desventaja para Colombia frente a otros destinos, que también batallan por atraer inversiones.

Tal como lo manifestamos en las distintas sesiones de la Comisión, así como en el documento con comentarios remitido el pasado 23 de enero, no podemos dejar de expresar nuestra preocupación sobre la recomendación de la Comisión de aplicar el régimen general de IVA a las Zonas Francas pues desconoce un incentivo propio de la naturaleza del régimen, que el resto de países del mundo aplica.

La eliminación de este incentivo va en contravía del marco jurídico internacional y del principio de extraterritorialidad establecido en el Convenio de Kyoto, el cual establece la posibilidad de otorgar un trato excepcional a las Zonas Francas, en virtud del cual las mercancías que se introduzcan en dichas áreas no están sujetas a derechos e impuestos de importación por considerarse como si estuvieran fuera del territorio nacional. Eliminar el tratamiento especial del IVA es tanto como desnaturalizar la esencia de las Zonas Francas, y el régimen dejaría de ser atractivo para las empresas, al tiempo que Colombia perdería competitividad frente a otros países.

Más aún, tal como argumentaremos más adelante, no podemos compartir la recomendación contenida en el Informe de no aprobar más Zonas Francas Permanentes Especiales hasta tanto no se adopte el régimen general de IVA.

3. Las Zonas Francas Permanentes Especiales

Con relación a la recomendación subsidiaria, en la que se menciona que si el gobierno no puede cambiar el tratamiento del IVA de las zonas francas existentes, definitivamente no debería crear ninguna nueva Zona Franca Especial permanente en el futuro, cabe reiterar su alcance y la importancia que esta modalidad de zonas francas tiene en el país.

En términos de inversión, empleos y particularmente en desarrollo regional, las Zonas Francas Especiales han mostrado con creces su impacto. Estas generaron más del 60% del empleo del régimen franco, en promedio, 267 empleos. Adicionalmente, las Zonas Francas Permanentes Especiales son una fuente importante de inversión en nuestro país, superando los compromisos realizados para la calificación de las

empresas. Esta inversión se concentra en sectores de alto valor agregado, en particular las actividades relacionadas con maquinaria y equipo representaron el 75% para Zonas Francas Permanentes Especiales frente al 49% para Zonas Francas Permanentes (ANDI, 2018).

Finalmente, cabe resaltar que las Zonas Francas Permanentes Especiales no es una figura exclusiva de Colombia. Por ejemplo, en EE.UU. las Zonas Francas respaldan no sólo el comercio, sino también la manufactura. Además, no solo están en los puertos de entrada, sino a millas de distancia de dichos puertos y en fábricas aisladas.

Para concluir, quisiéramos llamar la atención sobre el impulso que le ha dado el Gobierno del Presidente Ivan Duque al régimen de Zonas Francas. En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia: Pacto por la equidad” se contempla la repotenciación del instrumento de Zonas Francas, con el objetivo de promover proyectos empresariales ambiciosos de inserción en cadenas globales de valor, inversión en tecnología e innovación, generación de empleo altamente calificado, cumplimiento de estándares internacionales de calidad, sofisticación de los bienes y servicios ofrecidos, y agregación de valor y de esta manera incrementar el monto de inversión dirigida a lograr una mayor eficiencia productiva en las empresas.

Como bien saben, desde agosto del 2018 se han declarado 10 Zonas Francas y se han prorrogado 3 (Bogotá, Zofía y Tocancipá), con compromisos de inversión del orden de los 4,1 billones de pesos, potencial de generación de más de 1.200 puestos de trabajo y la ampliación de la oferta de servicios de electricidad, salud y portuarios en el país. Cabe también destacar que en los 13 años de vigencia del régimen, se han declarado 120 Zonas Francas (41 permanentes y 79 permanentes especiales), se generan más de 136 mil empleos y se han ejecutado alrededor de 48 billones en compromisos de inversión.

Desde el punto de vista normativo, este Gobierno ha impulsado dos acciones que buscan fortalecer el régimen en el largo plazo: la modernización del régimen (actualmente en trámite para su expedición) y la reglamentación de las prórrogas (Decreto 1054 de 2019).

Desde la perspectiva fiscal, no podemos desconocer el efecto adverso que podría traer la pérdida de inversiones potenciales, que seguramente buscarán otros territorios con beneficios fiscales más atractivos. En este sentido, es preciso destacar que el estudio *de Impacto Jurídico, Económico y Fiscal de las Zonas Francas* elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas –ANDI y la firma consultora Araújo Ibarra 2020, señala que: “(...) la tributación efectiva de Zonas Francas es superior al promedio sectorial respectivo de las empresas del TAN. En otras palabras, en neto el gobierno recauda más de las empresas en Zonas Francas, que de aquellas en el TAN que típicamente son menos rentables. Una vez calculadas tanto la inversión del Gobierno como los ingresos adicionales que se perciben fruto de la recaudación tributaria de aquellas empresas que operan única y exclusivamente gracias a la existencia del régimen de Zonas Francas, los resultados arrojan un impacto tributario positivo para el Gobierno para todos los niveles de WACC considerados (escenario ácido del 12%, medio del 14% y amplio del 16%) y para todos los años que abarca el estudio (2014-2017).”

Desde el punto de vista de estabilidad jurídica generaríamos una incertidumbre por el cambio en las reglas de juego, que generaría no solamente una pérdida de imagen como país receptor de inversión, sino también posibles requerimientos legales, que serían igualmente costosos para el país.

Desde la perspectiva de la competencia internacional, Colombia perdería un valioso instrumento de atracción de inversión con el que sí cuentan otros 16 países latinoamericanos para atraerla, muchos de ellos con tarifas de impuesto de renta corporativo más bajas que el 20% ofrecido por Colombia.

Incentivos en Zona Franca en países Latinoamericanos

PAÍS	IMPUESTO DE RENTA ZF	IMPUESTO DE RENTA TAN
Argentina	35%	35%
Puerto Rico	21%	21%
Ecuador	5% Reducción	25%
Colombia	20%	33%
Brasil	75% Reducción	15%
Aruba	2%	25%
Curazao	2%	22%
Paraguay	0,50%	15%
Chile	0%	24%
Costa Rica	0%*	10%-30%**
Cuba	0% (primeros 10 años) y 12% (en adelante)	35%
El Salvador	0%*	25%-30%
Guatemala	0%	7% o 25%
Haití	0%*	30%
Honduras	0%	25%
Nicaragua	0%*	30%
Panamá	0%	25%
Perú	0%	29,50%
Rep. Dominicana	0%	27%
Uruguay	0%	25%

Fuente: Asociación de Zonas Francas de las Américas – AZFA 2019

*En estos países el impuesto de renta sufre incrementos graduales a través del tiempo.

**En estos países el impuesto de renta varía dependiendo del tipo de empresa.

Por las razones anteriormente expuestas, no podríamos acompañar las recomendaciones de la Comisión relativas a la eliminación de las Zonas Francas Transitorias, a la aplicación del régimen general de IVA y mucho menos, que en caso de que no se establezca el régimen general de IVA, no se aprueben más Zonas Francas Especiales. Lo anterior sería totalmente inconveniente en medio de la crisis sanitaria, social y

económica que enfrenta el país al perder oportunidades de atraer proyectos de inversión que generarían empleos de calidad y jalonarían crecimiento y desarrollo.

Cordialmente,

LAURA VALDIVIESO JIMENEZ

Viceministra Comercio Exterior

Copia:

JUAN PABLO ZÁRATE

Viceministro

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

LISANDRO JUNCO RIVERA

Director General

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN

Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



EUROPEAN UNION



DEVELOPMENT BANK
OF **LATIN AMERICA**

