



**El emprendimiento
es de todos**

Minhacienda

Reflexiones sobre la estructura tributaria colombiana

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Agosto de 2020**



Marco Legal

- Esta comisión es creada por la Ley 2010 de 2019:
 - *“Crease una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional”.*



Empecemos por las conclusiones.....

- El sistema tributario Colombiano tiene un espacio importante para mejorar en términos de progresividad, eficiencia y simplicidad.
- Los resultados de la Comisión serán un insumo fundamental para la estrategia fiscal de mediano plazo de la Nación, con miras a mejorar la estructura de sus ingresos recurrentes.
- Los recursos adicionales serán relevantes para la estrategia de reactivación económica de Colombia, en respuesta a los choques enfrentados en 2020 por el COVID-19 y la caída de los precios del petróleo.
- El país requiere recursos de al menos 2,0% del PIB a partir de la normalización de la actividad económica.
- La discusión del sistema tributario debe darse después de superar la emergencia sanitaria y económica por el COVID-19, período en el cual la deuda pública subirá en el mundo entero.



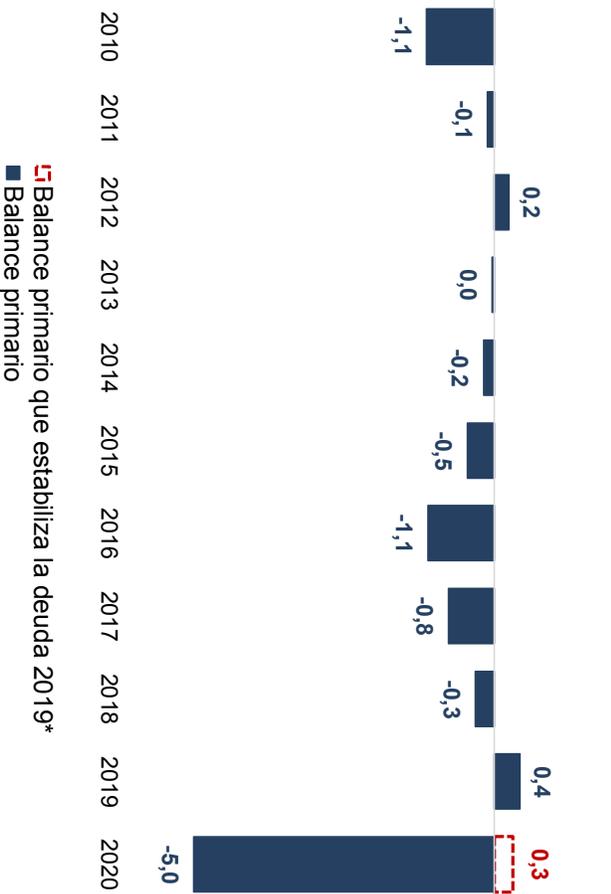
Agenda

- La coyuntura tributaria
- Principios Tributarios
- Gasto Tributario

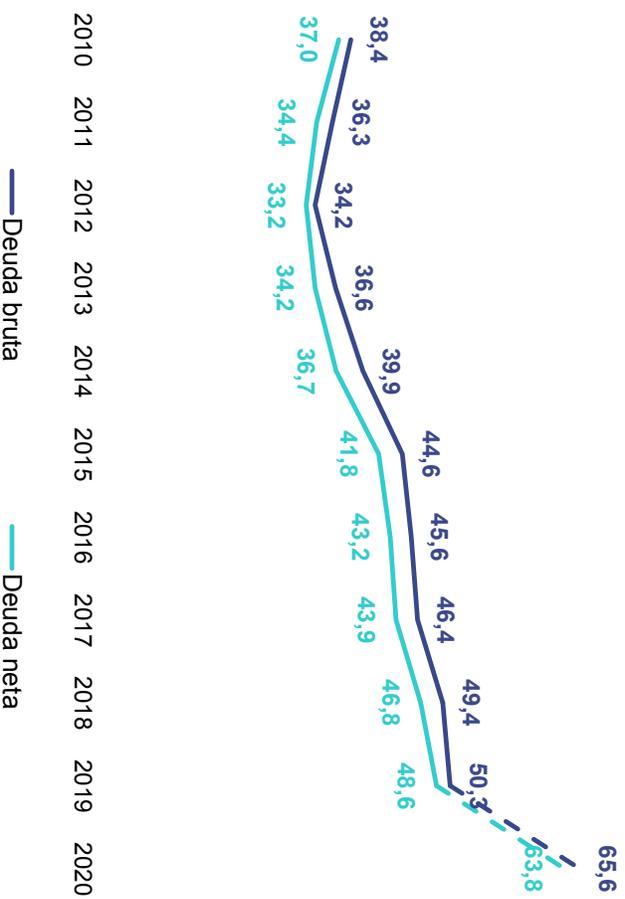


1. Coyuntura Tributaria

Balance primario del GNC (% del PIB)



Deuda bruta y neta del GNC (% del PIB)



■ Balance primario que estabiliza la deuda 2019*
 ■ Balance primario

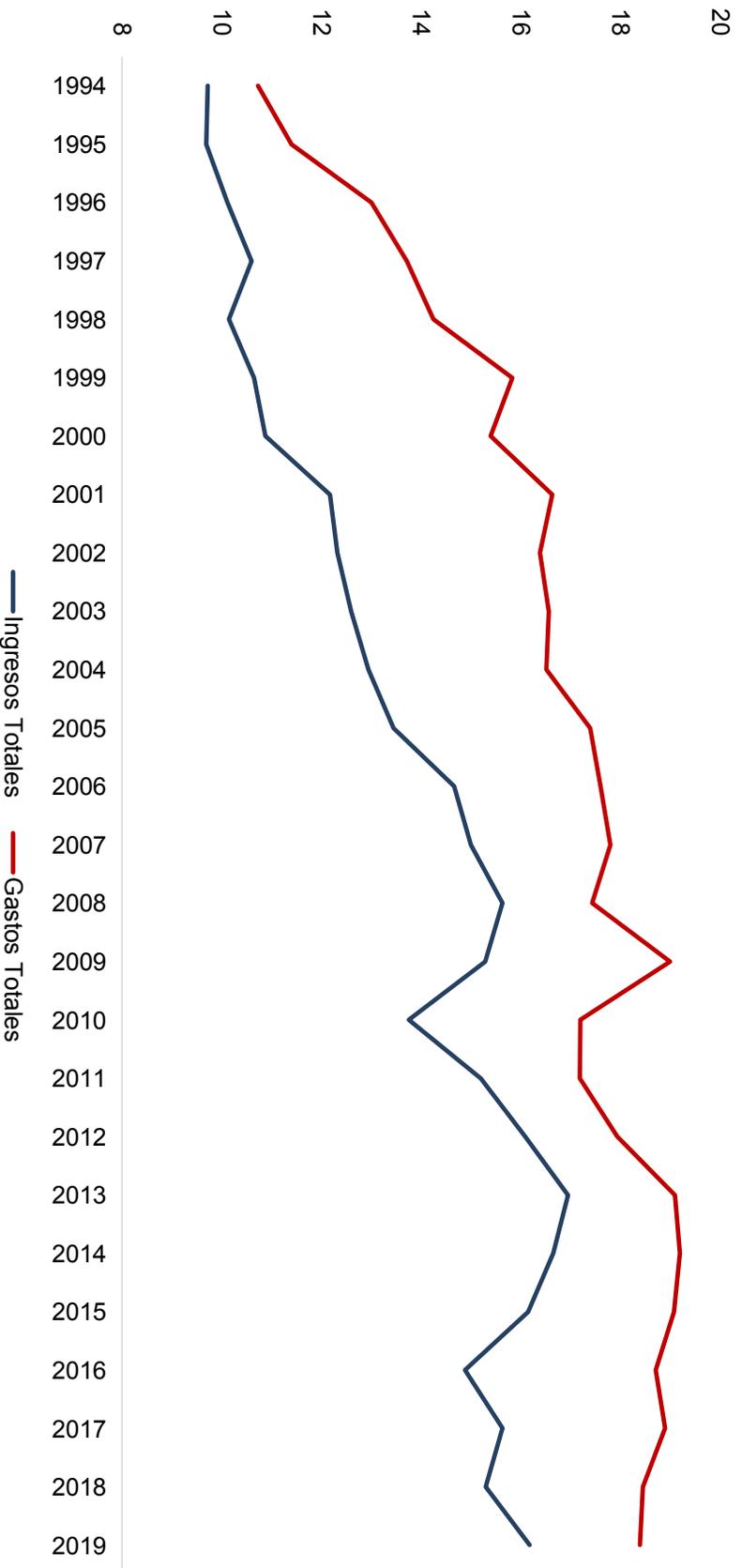
— Deuda bruta
 — Deuda neta

Fuente: DGP – MHCP. Valores proyectados para 2020. * Para el cálculo del balance que estabiliza la deuda se utiliza el promedio de crecimiento económico, inflación y depreciación de la economía colombiana para el periodo 2010-2019. Además, se toma la participación de la deuda en moneda extranjera dentro del total de deuda observado en 2019.



Colombia tiene grandes necesidades sociales, elevar el recaudo es apremiante para extender las capacidades del Estado

Ingresos y gastos totales del GNC (% del PIB de cierre fiscal)

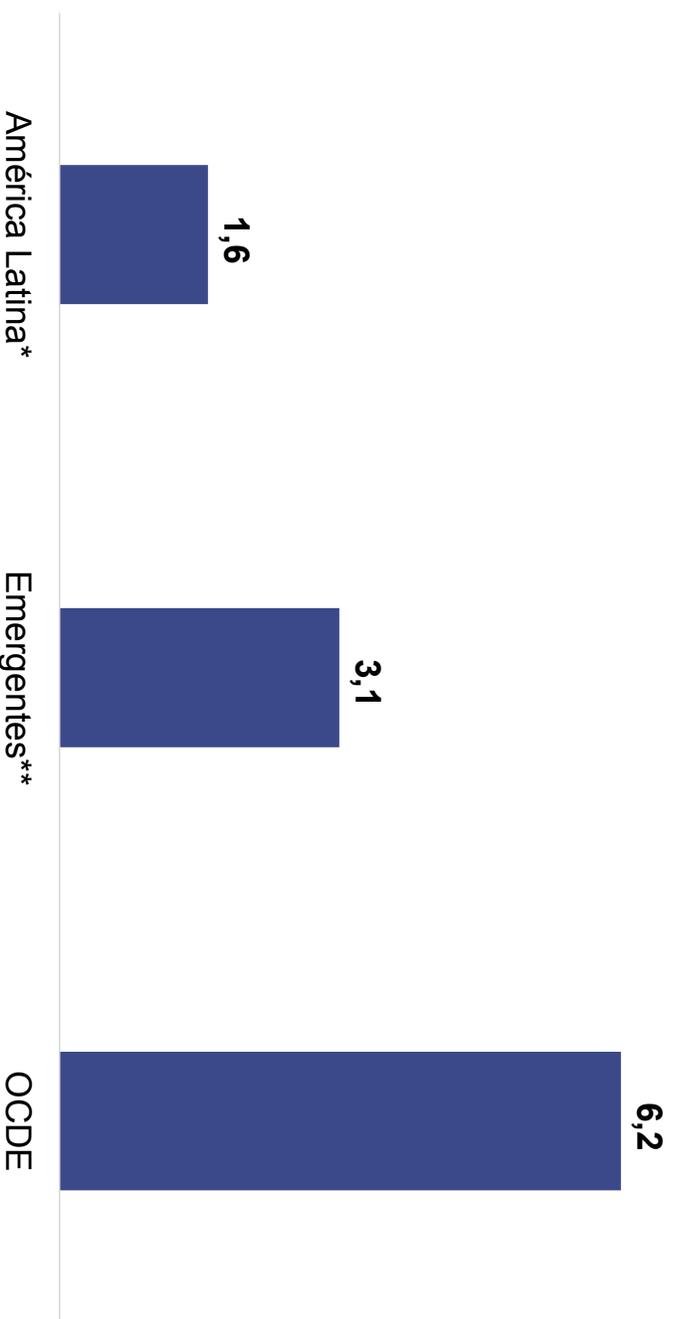


Fuente: DGPM - MHCP



La comparación internacional sugiere que Colombia tiene espacio para elevar sus ingresos corrientes

Brecha de ingresos Corrientes de Colombia (% del PIB)

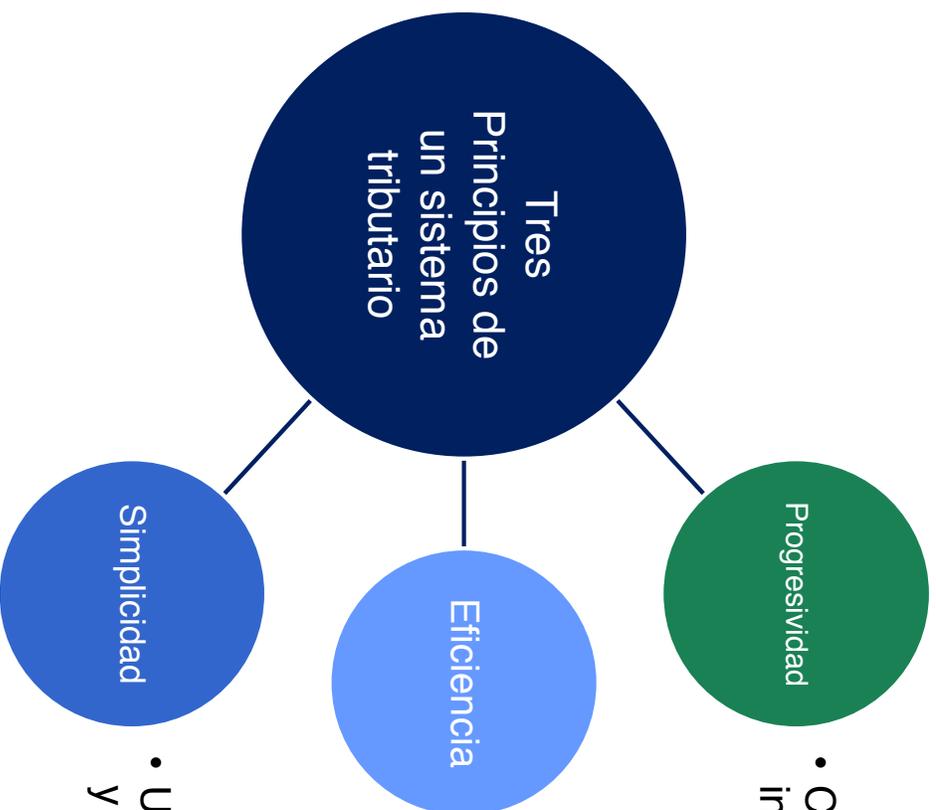


Fuente: FMI, 2018. *América Latina: Colombia, Perú, Brasil, México, Uruguay, Costa Rica, y Chile. **Emergentes: América Latina + Turquía, Sudáfrica, Tailandia, Rumanía, y Bulgaria. Promedio simple para el conjunto de países.



Agenda

- La coyuntura tributaria
- Principios Tributarios
- Gasto Tributario

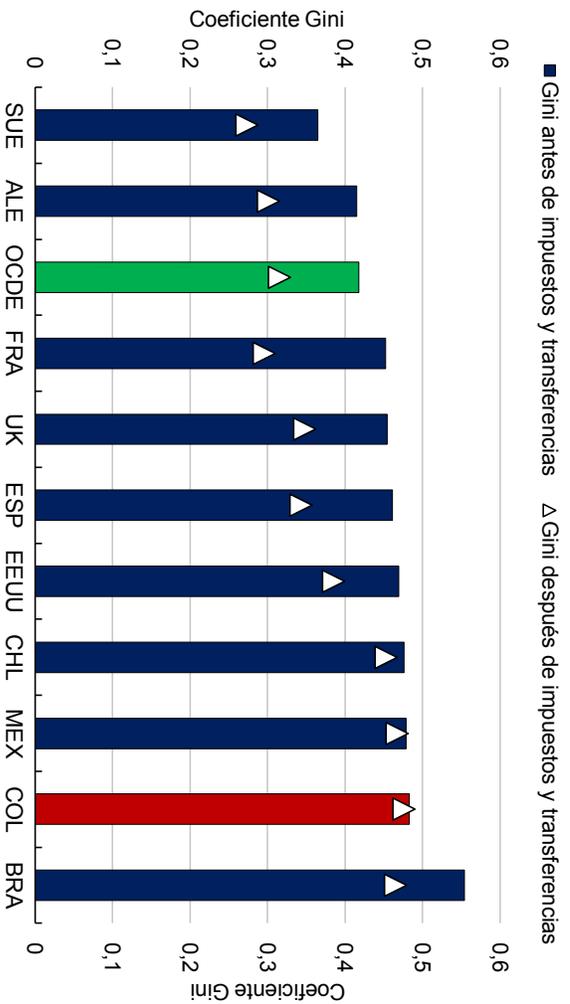


- Capacidad de un tributo para lograr una redistribución del ingreso que promueva la **equidad**.
- Un impuesto es **eficiente** en la medida en que minimice las distorsiones económicas que puede generar.
- Un sistema tributario **simple** favorece el recaudo oportuno y reduce los costos asociados a su recaudo.

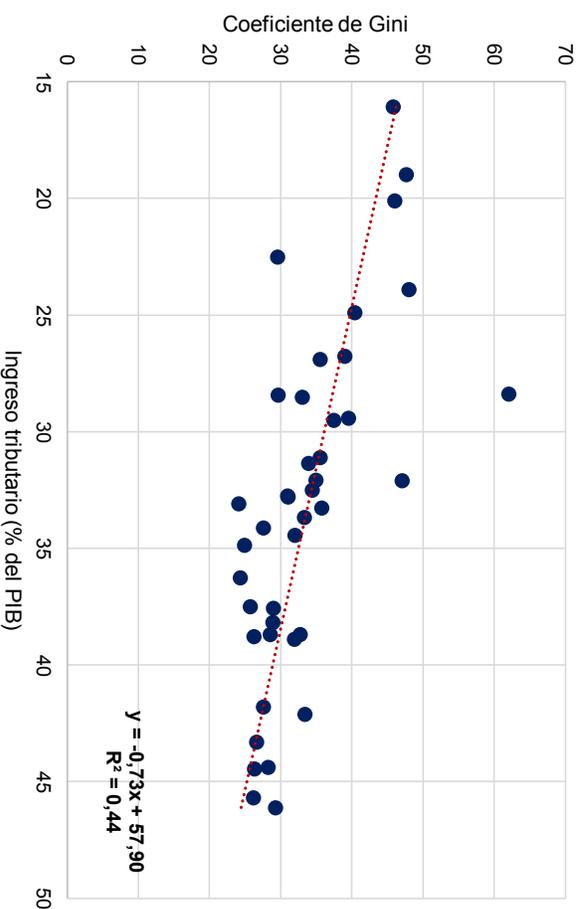


Progresividad: El sistema tributario colombiano tienen un bajo efecto redistributivo

Coefficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias

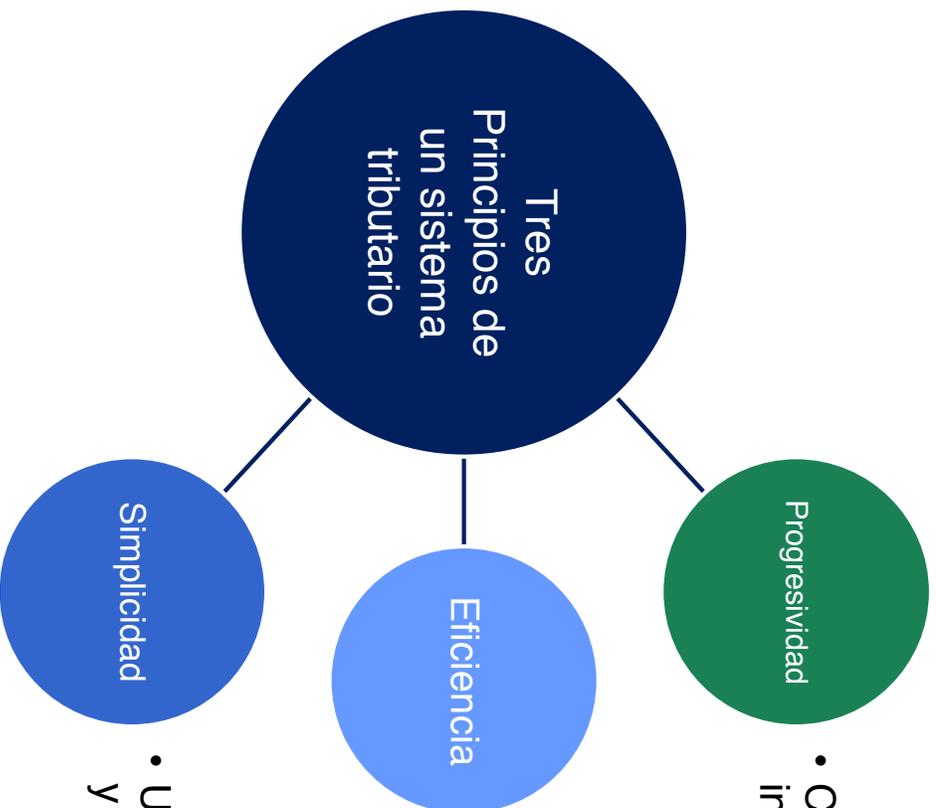


Recaudo total y Gini*



Fuente: OCDE (2019) Colombia's survey overview y Global Revenue Statistics Database.

* Gini después de impuestos y transferencias

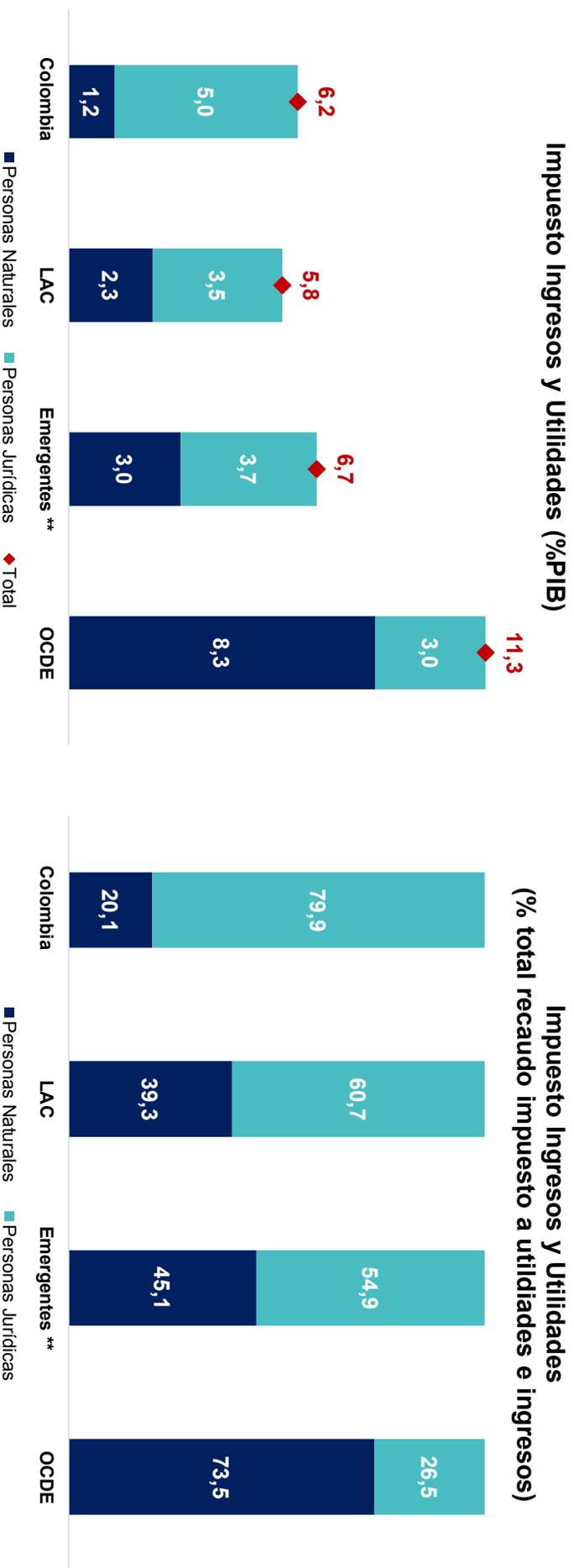


- Capacidad de un tributo para lograr una redistribución del ingreso que promueva la **equidad**.
- Un impuesto es **eficiente** en la medida en que minimice las distorsiones económicas que puede generar.
- Un sistema tributario **simple** favorece el recaudo oportuno y reduce los costos asociados a su recaudo.



Eficiencia: El recaudo del impuesto de renta está sobrecargado hacia el lado de las empresas

- Colombia ha venido aumentando su recaudo del impuesto de renta a personas, pero el 80% del ingreso de renta proviene de empresas*.



Fuente: OCDE.

** Emergentes: Brasil, Chile, Perú, México, Colombia, Filipinas, Malasia, Tailandia, Sudáfrica, Turquía y Bulgaria

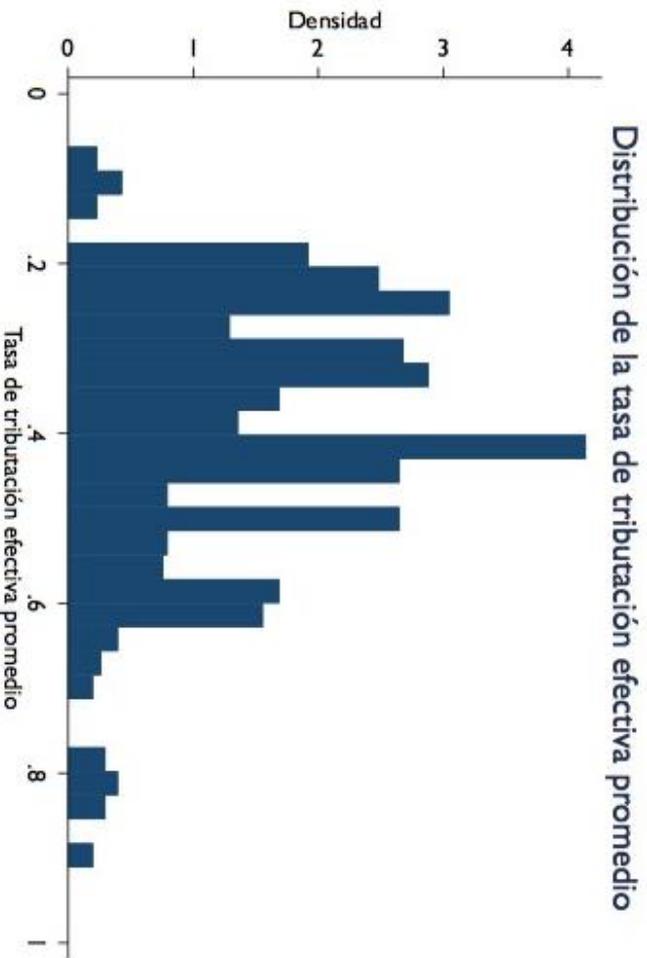
*Los indicadores fiscales de esta sección son presentados a nivel de Gobierno General a menos que se especifique lo contrario.



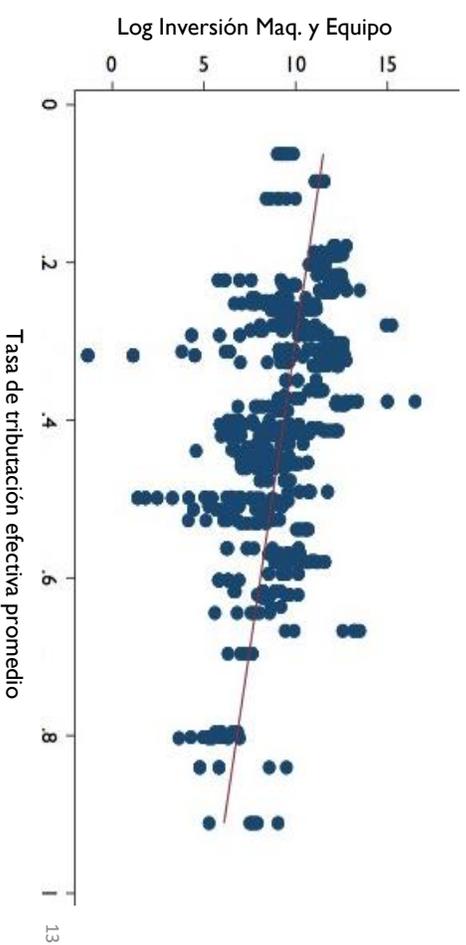
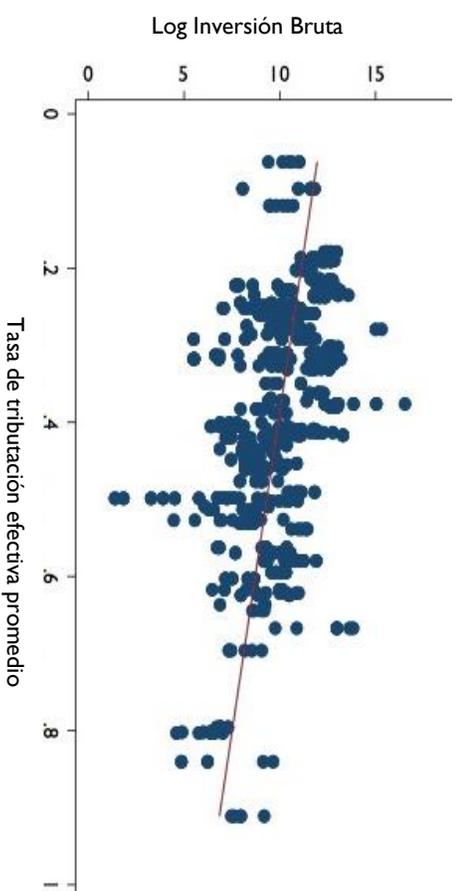
Eficiencia: La inversión (total y en maquinaria y equipo) tiene una relación negativa con la tasa efectiva de tributación (TET)

Relación entre Inversión y TET

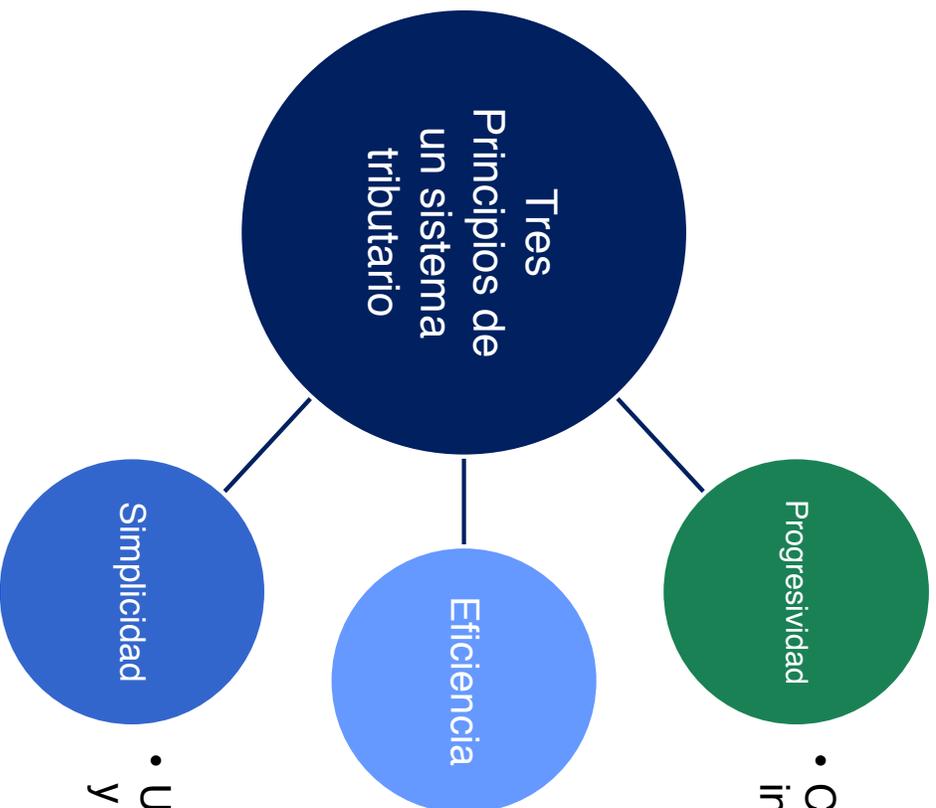
Además, la TET tiene una amplia dispersión entre los subsectores del sector manufacturero.



*Se define el promedio por sector, para los seis años de la muestra. Para los años 2013-2018.



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera – DANE; DIAN. Cálculos DGPM-MHCP.

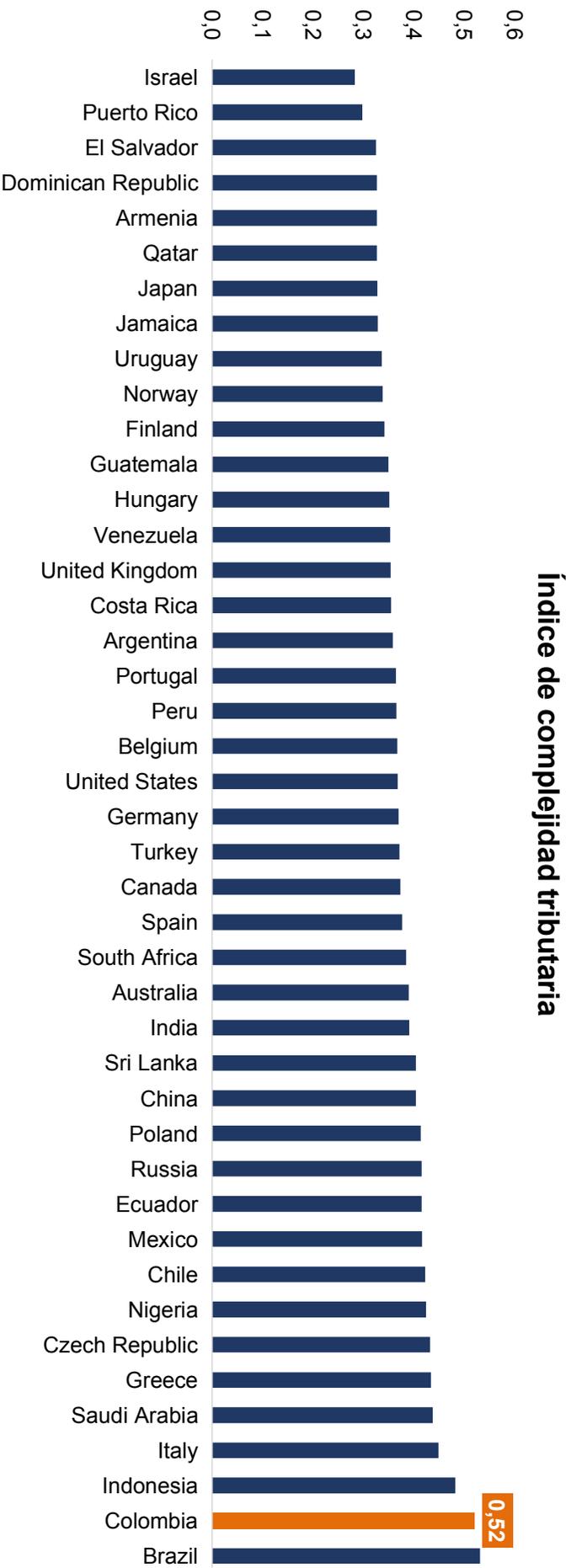


- Capacidad de un tributo para lograr una redistribución del ingreso que promueva la **equidad**.
- Un impuesto es **eficiente** en la medida en que minimice las distorsiones económicas que puede generar.
- Un sistema tributario **simple** favorece el recaudo oportuno y reduce los costos asociados a su recaudo.



Simplicidad: Ocupamos una posición desfavorable en el ranking de complejidad tributaria

- El Índice de Complejidad Fiscal mide la complejidad asociada al impuesto sobre la renta corporativa de un país al que se enfrentan las corporaciones multinacionales.
- Respecto al subíndice de complejidad del Código Tributario (Estatuto), Colombia se ubica en la **última posición**.



Fuente: <https://www.taxcomplexity.org/>. El Índice de complejidad incluye dos componentes que tienen el mismo peso: La complejidad del Código Tributario (regulación) y del marco tributario (procesos y características tributarias).



Agenda

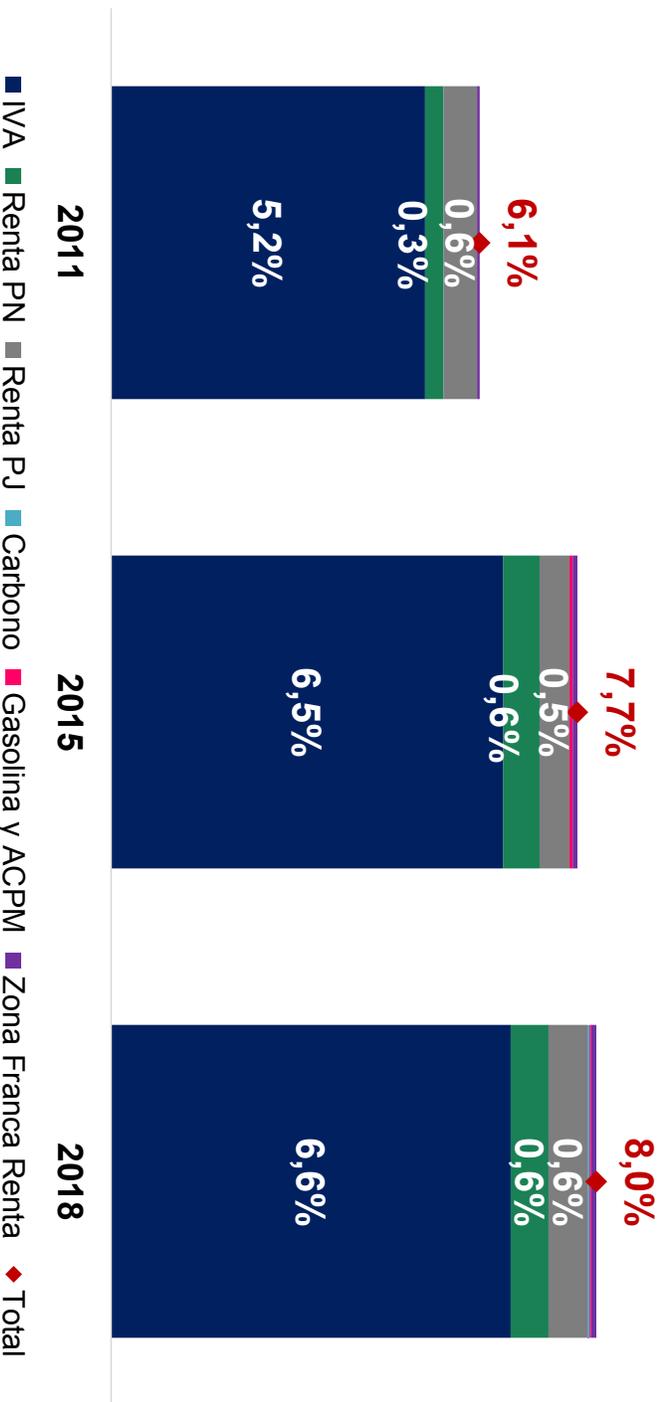
- La coyuntura tributaria
- Principios Tributarios
- Gasto Tributario



El gasto tributario ha tenido una tendencia creciente en Colombia

- Desde 2004 se publican anualmente estimaciones de gasto tributario en el Marco Fiscal de Mediano Plazo

Gasto tributario 2011, 2015 y 2018 (Como % del PIB)



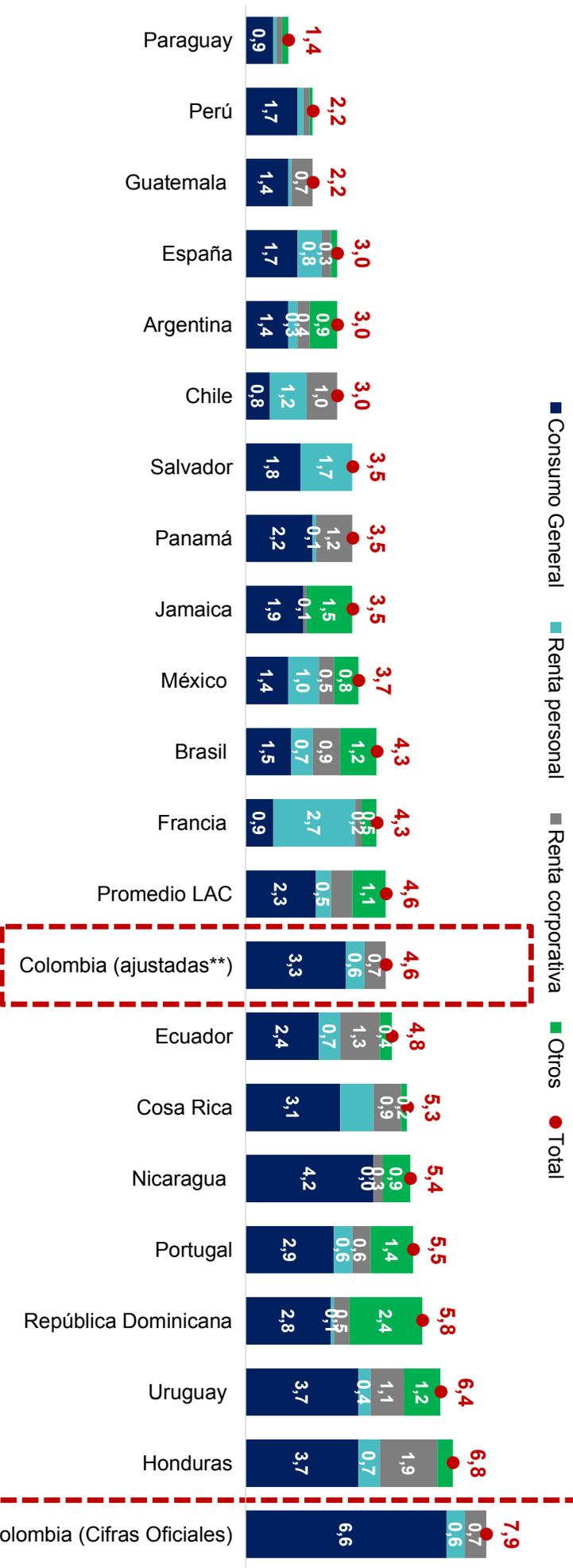
Fuente: Marcos Fiscales de Mediano Plazo 2012, 2016, 2019

Nota: A partir de 2016, se incluye el gasto tributario por las ventas del territorio nacional a zonas francas



El gasto tributario en Colombia es alto, y está asociado principalmente a los beneficios existentes para el IVA

Gasto Tributario (% PIB*)



Fuente: CIAT (2019) Tax expenditure.

*Los datos corresponden al último año reportado en la CIAT, 2016 (Brasil, Paraguay, Panamá, Uruguay, Costa Rica, Guatemala y Jamaica), 2017 (Argentina, Perú, Ecuador, Salvador y Honduras), 2018 (Colombia, Chile, España, Francia, México, Portugal y República Dominicana)

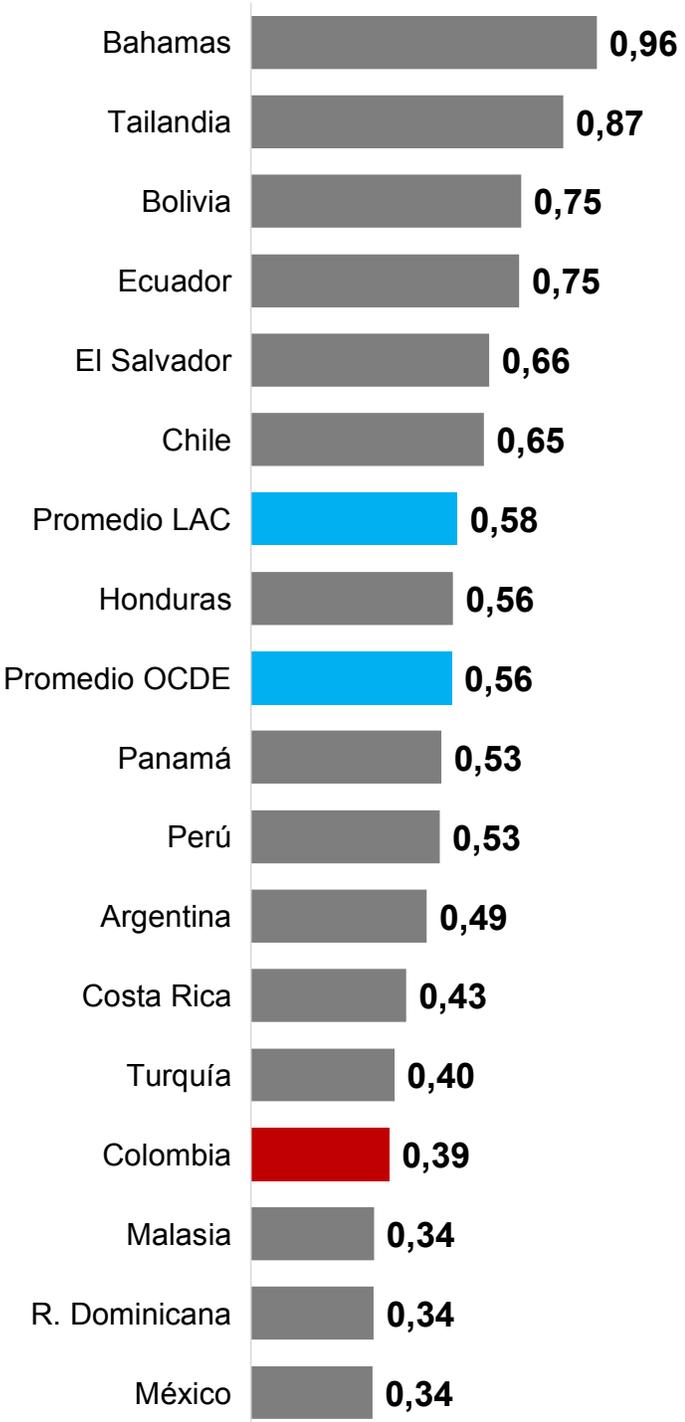
** Es importante ajustar las cifras de Colombia para que de esta manera sean comparables. Esto ocurre debido a que la metodología del cálculo realizado por parte de la DIAN, y reportado en el MFMP, tiene en cuenta exclusiones que no generan pérdida efectiva de recaudo. (CEPAL, 2019, pág. 125)



En Colombia, el recaudo de IVA comparado con su potencial es bajo, esto en relación con otros países de la región y otros emergentes

- Por cada 100 pesos de recaudo potencial de IVA, Colombia recauda 39 pesos. Esta estimación incluye los efectos de la evasión y del gasto tributario

Ratio de recaudo - LAC y emergentes (2018)

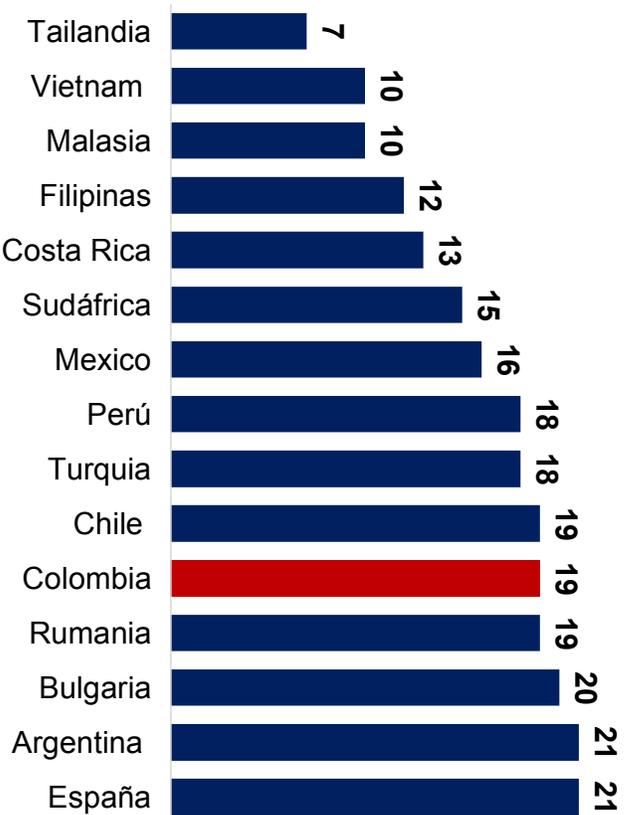


Fuente: OCDE –Revenue statistics (2020).

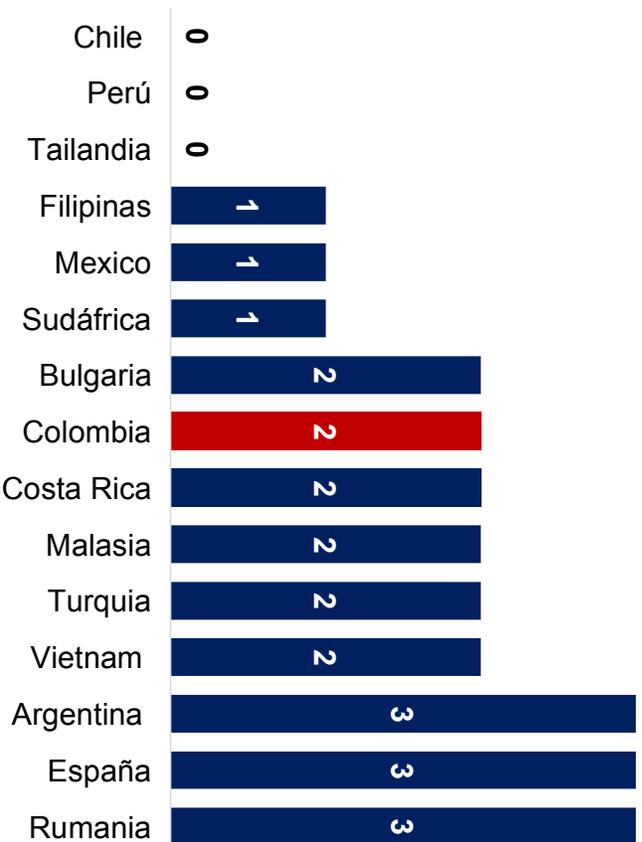


La estructura del IVA en Colombia es más compleja que en el resto de la Alianza del Pacífico pero similar a la de otros emergentes

Tarifa General (%)



Número de tarifas diferenciales



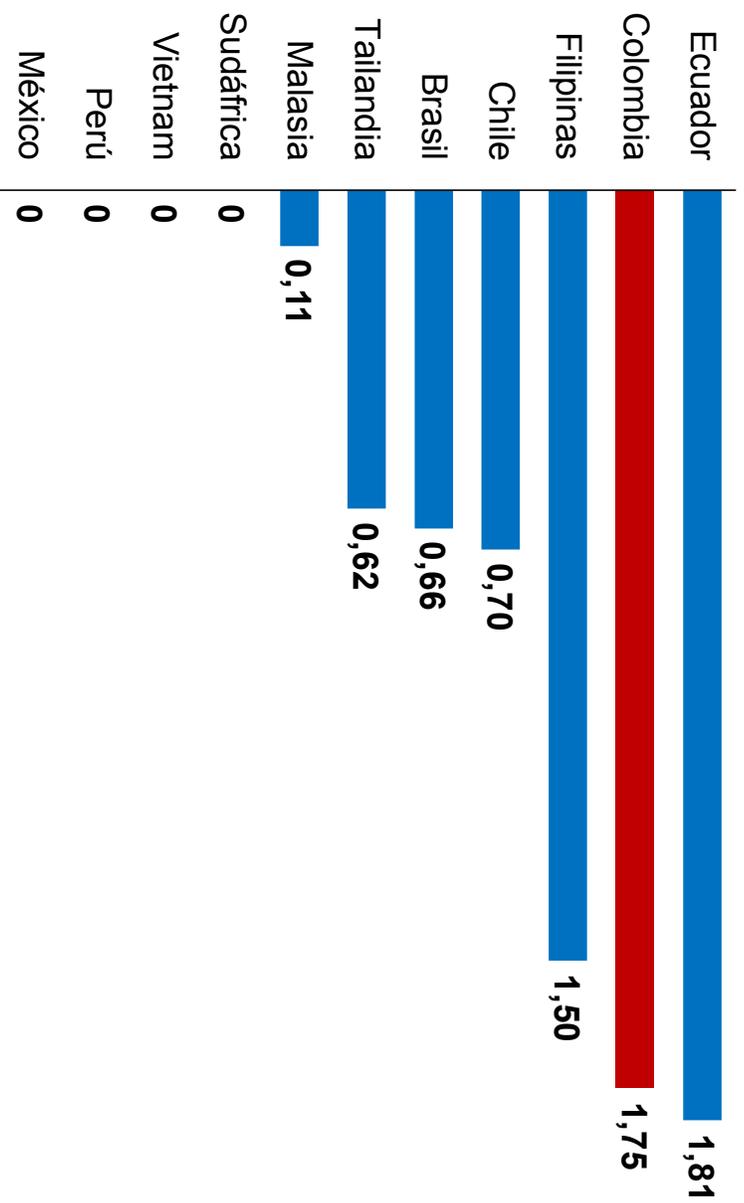
Fuente: Deloitte Tax Highlights 2020 & Avalara VAT rates.

Nota: Para el caso de México y España existen tarifas específicas regionales. Argentina, cuenta con una tarifa incrementada correspondiente al 27%. El resto de países no tienen tarifas incrementadas, solo reducidas. En los casos en los que hay bienes y servicios gravados a tarifa del 0% diferentes a exportaciones (llamados exentos en Colombia), esta tarifa se cuenta como una tarifa reducida. La existencia de bienes y servicios no gravados (llamados excluidos en Colombia) no se cuenta como una tarifa reducida.



Los ingresos exentos de impuesto de renta en Colombia son mucho mayores que en otros emergentes y pares de la región

Tramo Exento de Renta Personas Naturales (Número de veces el PIB per cápita)

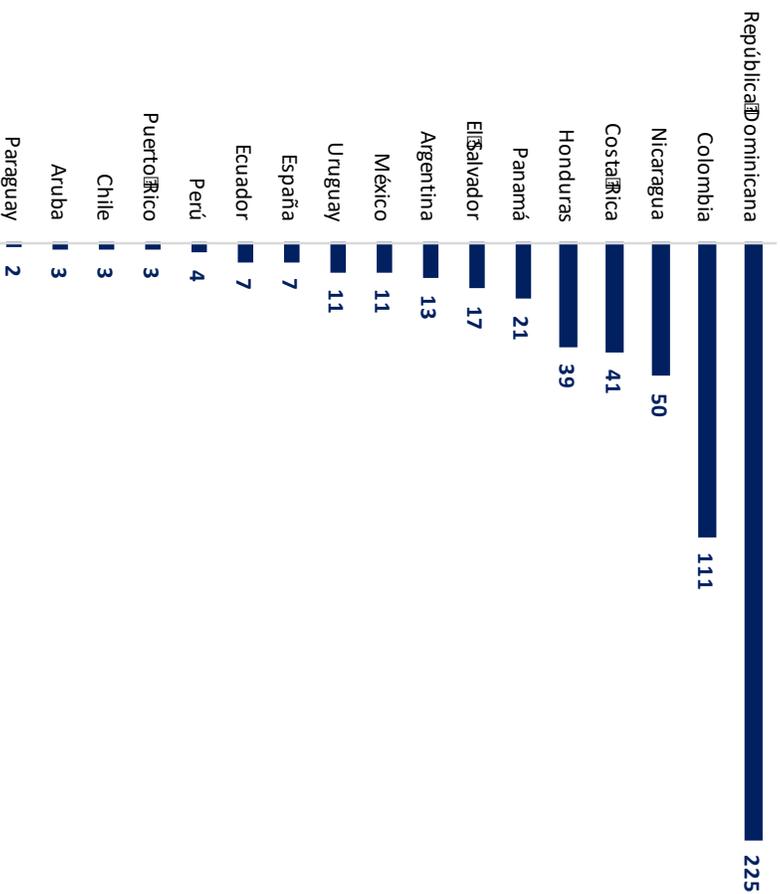


Fuente: Deloitte tax Highlights 2020, WEO FMI.



Dentro de la región, Colombia tiene un número alto de zonas francas, aunque el beneficio en el impuesto de renta es menor

Número de Zonas Francas por país (especiales y permanentes)



Tarifa Zonas Francas y Tarifa Empresas (%)*

País	Zona Franca	Tarifa Empresas
Argentina	35%	35%
Aruba	2%	25%
Chile	0%	24%
Colombia	20%	32%
Ecuador	24%	25%
El Salvador	0%	25%-30%
España	25%	25%
Honduras	0%	25%
Nicaragua	0%	30%
Panamá	0%	25%
Paraguay	1%	15%
Perú	0%	30%
Puerto Rico	21%	21%
República Dominicana	0%	27%
Uruguay	0%	25%

Fuente: Asociación Zonas Francas de las Américas; *Datos para 2019, o el año más reciente con el que se cuenten datos. Para Colombia se incluyeron datos para 2020



Conclusiones.....

- El sistema tributario Colombiano tiene un espacio importante para mejorar en términos de progresividad, eficiencia y simplicidad.
- Los resultados de la Comisión serán un insumo fundamental para la estrategia fiscal de mediano plazo de la Nación, con miras a mejorar la estructura de sus ingresos recurrentes.
- Los recursos adicionales serán relevantes para la estrategia de reactivación económica de Colombia, en respuesta a los choques enfrentados en 2020 por el COVID-19 y la caída de los precios del petróleo.
- El país requiere recursos de al menos 2,0% del PIB a partir de la normalización de la actividad económica.
- La discusión del sistema tributario debe darse después de superar la emergencia sanitaria y económica por el COVID-19, período en el cual la deuda pública subirá en el mundo entero.



**El emprendimiento
es de todos**

Minhacienda

Reflexiones sobre la estructura tributaria colombiana

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Agosto de 2020**



Anexo



La dispersión sectorial de tasas efectivas de tributación en Colombia es mayor a la de Ecuador, y ligeramente inferior o similar a la de Malasia

Dispersión de las tasas efectivas de tributación del impuesto de renta empresarial entre sectores económicos

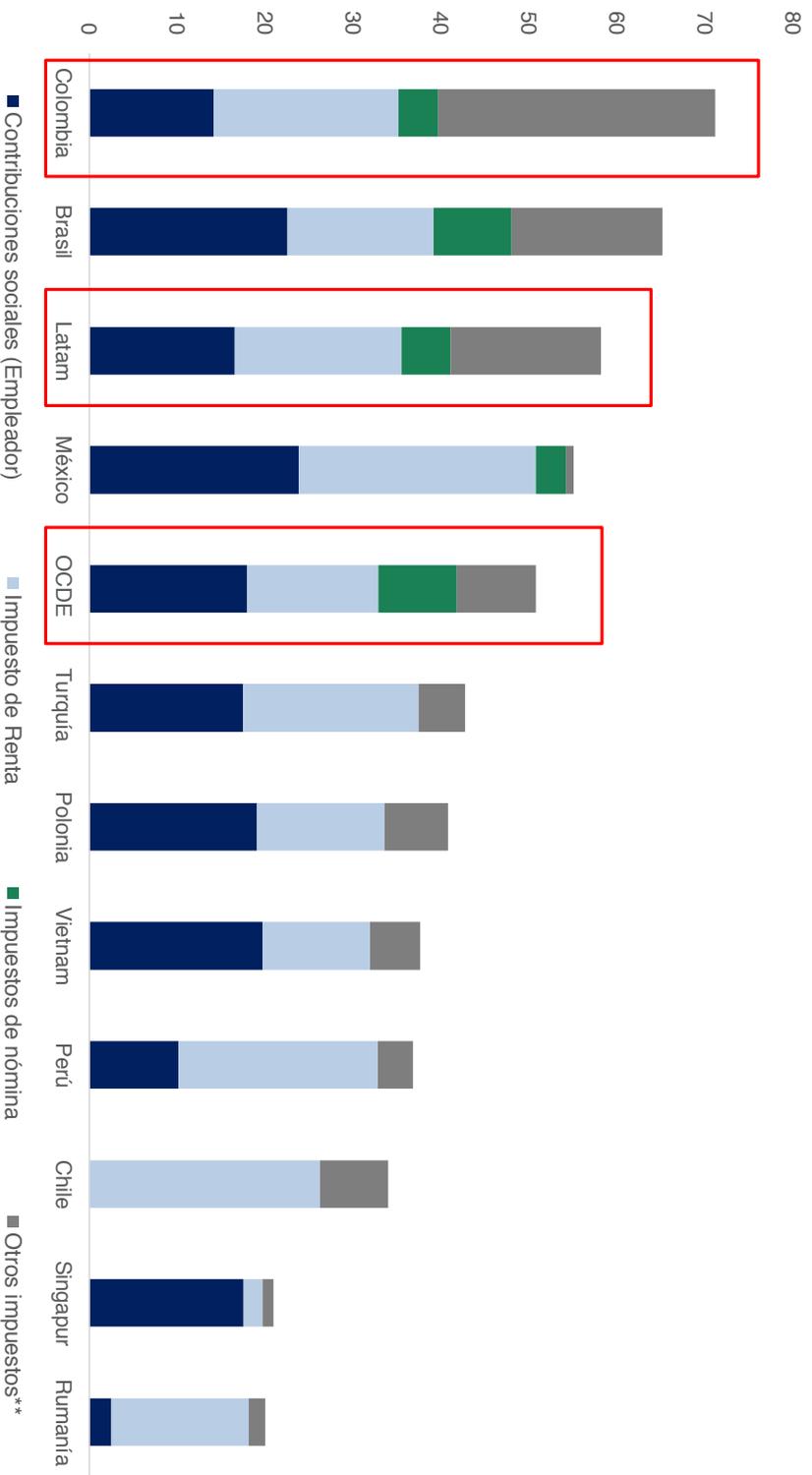
País	Fuente estimación		Desviación estándar
Malasia	Rohaya, M. N.; Matsuki, N. (2008)	Método 1 Método 2	6,75 6,03
Ecuador	Deza, M.C. <i>et al</i> (2019)		0,50
	Gómez y Steiner (2015)		4,79
Colombia	DGPM (2020)	Estaciones a partir de datos DIAN AG 2018	6,58

Fuente: Estimaciones DGPM. Gómez y Steiner (2015), La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia. Deza *et al* (2019), Imposición efectiva a las empresas en Ecuador. Rohaya, M.N.; Matsuki, N. (2008), Corporate Effective Tax Rates: A Study on Malaysian Public Listed Companies



Colombia tiene una TET por encima de los referentes internacionales y principales competidores comerciales

Descomposición de la tasa efectiva de tributación*



*TET calculada con la metodología del BM **Otros Impuestos de Colombia: Impuesto a los inmuebles, vehículos, ICA, GMF y límite urbano

Fuente: Banco Mundial



Eficiencia: Ejercicios econométricos reafirman la relación negativa entre la TET y la Inversión en el sector manufacturero

- 1 TET versus inversión bruta controlando por efectos fijos de tiempo (año) y por CIU 4 dígitos
- 2 TET versus inversión bruta, controlando por efectos fijos de tiempo (año) y por CIU 4 dígitos, y con variable control
- 3 TET versus inversión en maquinaria controlando por efectos fijos de tiempo (año) y por CIU 4 dígitos
- 4 TET versus inversión en maquinaria, controlando por efectos fijos de tiempo (año) y por CIU 4 dígitos, y con variable control

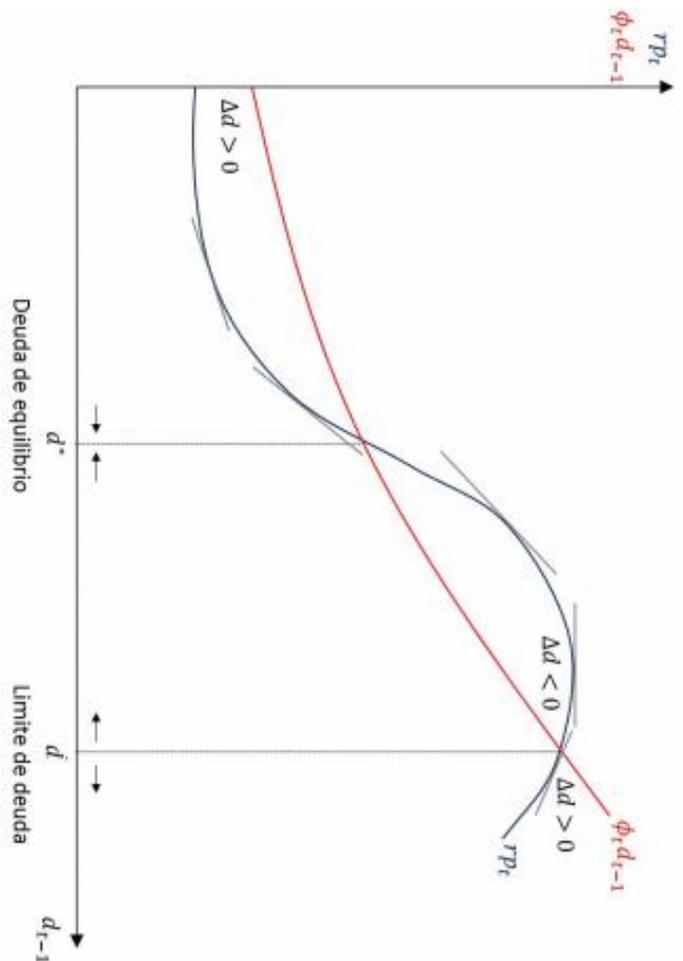
VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
Log Inversión bruta				
Log Inversión en activos fijos (Maquinaria y Equip)				
Log Inversiones en activos fijos (Maquinaria y Equip)				
Log TET	-0.3162*** (0.097)	-0.3158*** (0.098)	-0.2345** (0.115)	-0.2342** (0.116)
Producción bruta/ Número de empresas		-0.0000*** (0.000)		-0.0000*** (0.000)
Constante	11.8610*** (0.204)	11.8462*** (0.204)	11.7107*** (0.230)	11.7021*** (0.230)
Observaciones	1,126	1,126	1,177	1,177
R-cuadrado	0.905	0.907	0.911	0.911
Efectos fijos año	Si	Si	Si	Si
Efectos fijos de CIU4	Si	Si	Si	Si

Errores estándar robustos en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1



El Gobierno ha realizado todo el esfuerzo fiscal posible, pero existe un límite: el nivel desde el cual la trayectoria de la deuda es explosiva

La intersección entre la función de reacción fiscal y la curva del costo efectivo del endeudamiento define el límite de la deuda, por encima del cual esta variable tiene un comportamiento explosivo.



Equilibrio de deuda. La deuda es estable cuando se cumple que:

$$bp_t = \left(\frac{i - g}{1 + g} \right) d_{t-1}$$

Función de reacción fiscal:

$$bp_t = f(d_{t-1})$$

Costo de endeudamiento:

$$i_t = i_i^* + spread_t + \Delta \mathcal{E}_t$$

$$spread_t = f(d_{t-1})$$



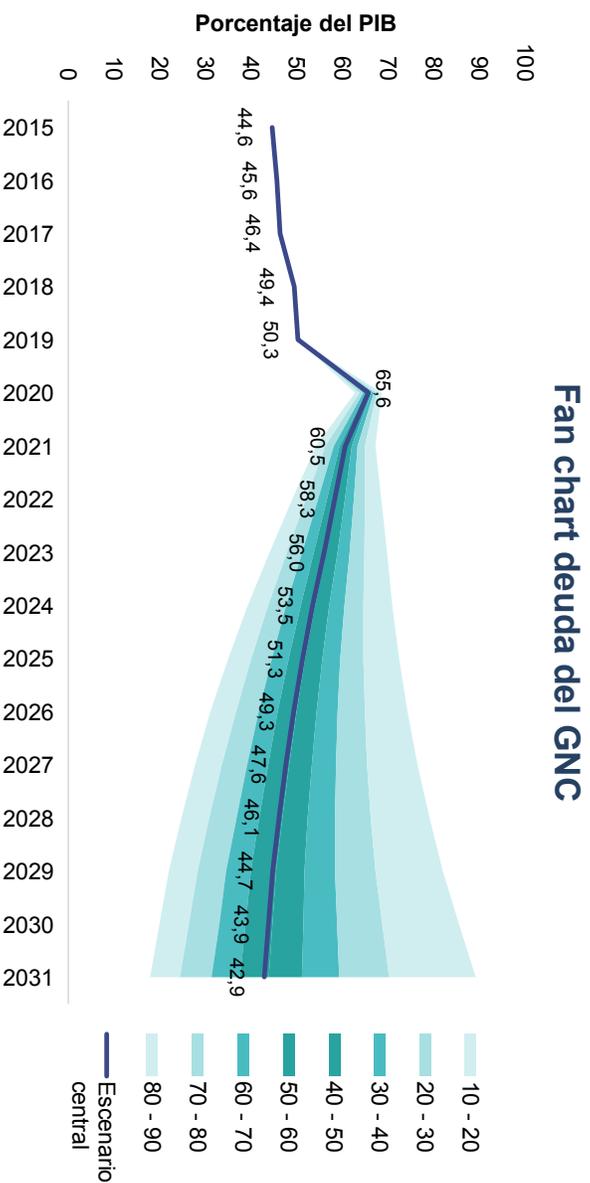
El límite de la deuda del GNC se ha estimado en 63% del PIB

La estimación del límite de deuda depende de los valores que toman las variables macroeconómicas que afectan el equilibrio, al hacer parte de los determinantes del spread y del balance primario.

- Para controlar por esta incertidumbre se realizan simulaciones de Montecarlo, para encontrar el **límite mínimo de endeudamiento**, dados los choques macroeconómicos enfrentados por Colombia en el periodo 2010-2018.

Se encuentra que el límite de deuda para el Gobierno General es **65% del PIB**, lo que equivale a **63% del PIB para el GNC**.

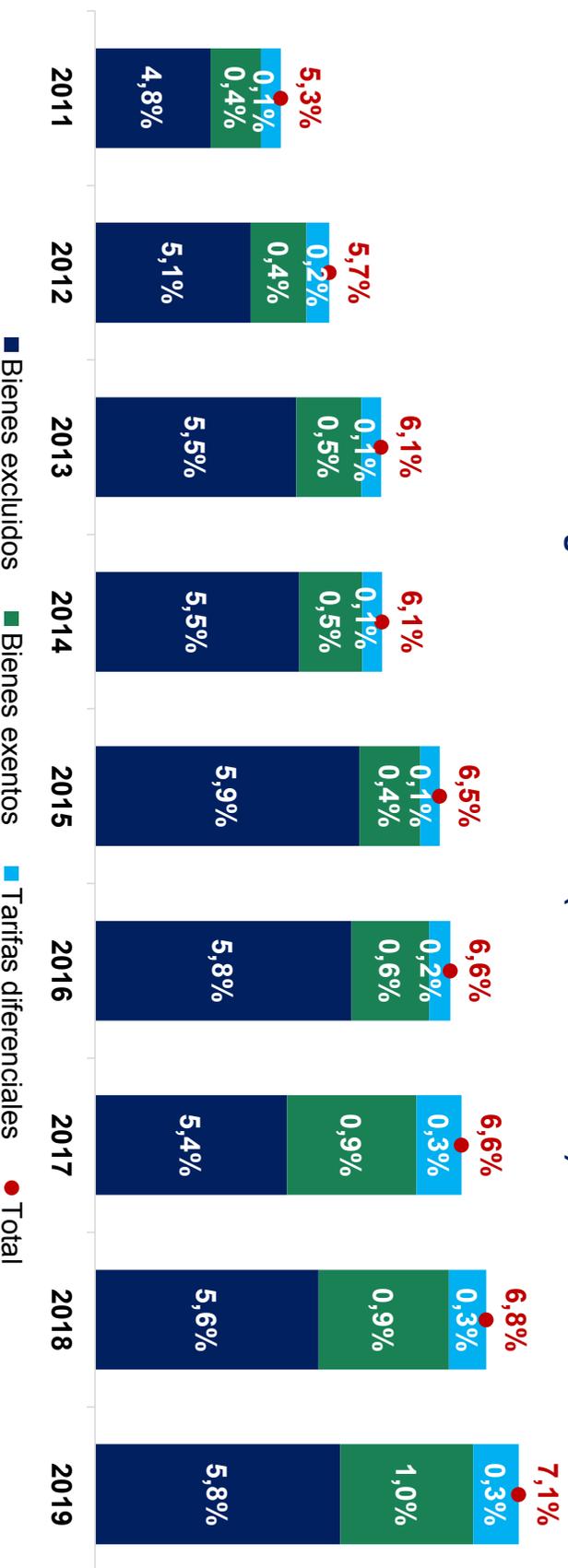
- Las estimaciones estocásticas de la deuda del GNC del MFMP 2020 (fan chart) muestran que la deuda bruta aumenta **20pp del PIB** entre el escenario base, y el escenario con probabilidad del 90%
- Dado un límite de 63% del PIB observado (60% sobre el potencial), el análisis sugiere que **el ancla se ubicaría en 43% del PIB**, el mismo valor al que converge la deuda bruta del GNC en 2031.





El gasto tributario de IVA tiene una tendencia creciente en la última década, explicado principalmente por los bienes excluidos

Impacto fiscal total resultante de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales en IVA. Años gravables 2011 – 2019* (Como % del PIB)



Fuente: DIAN

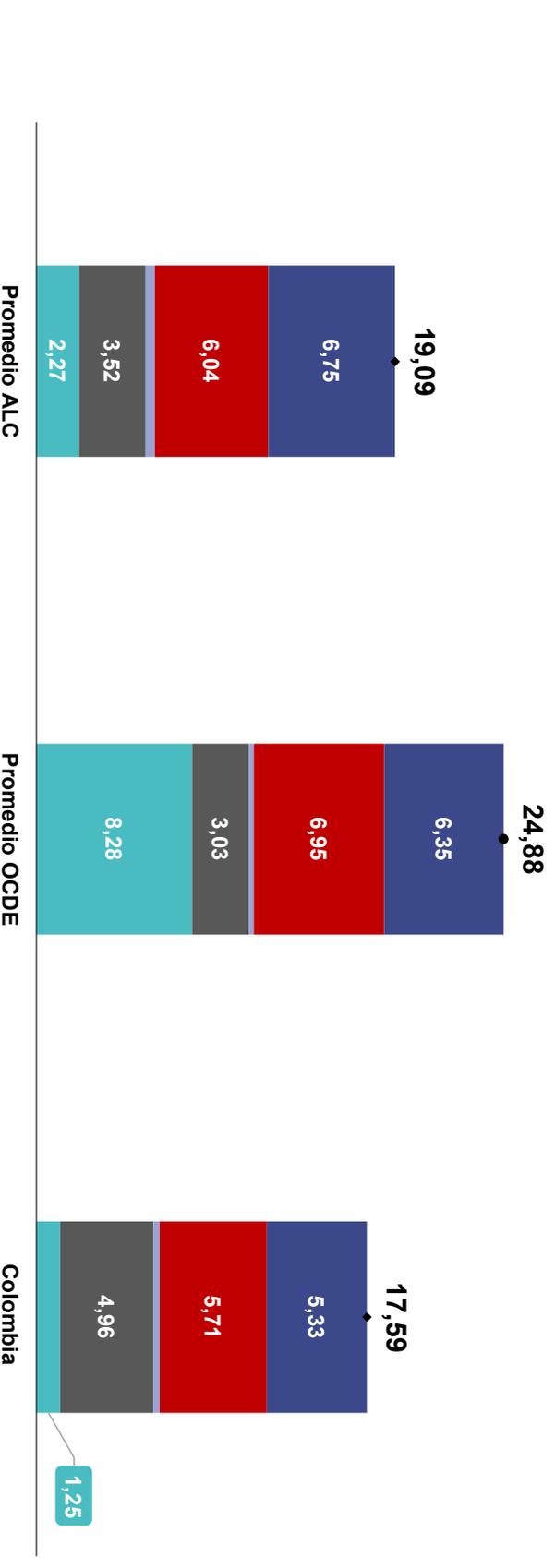
Los valores de los años 2011 a 2016 se calcularon con matrices en base 2005; mientras que los correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019 se encuentran estimados con matrices en base 2015. En los años 2016 a 2019 incluye el efecto del costo fiscal asociado en IVA por las ventas del Territorio Aduanero Nacional a los usuarios de zonas francas y/o entre otros.

Nota: El impacto fiscal asociado a los beneficios en IVA se presentan año tras años en el Marco Fiscal de Mediano Plazo desde 2006.



La comparación internacional sugiere que Colombia tiene espacio para elevar sus ingresos tributarios

Estructura tributaria para Colombia, OCDE y América Latina 2018 (% del PIB)



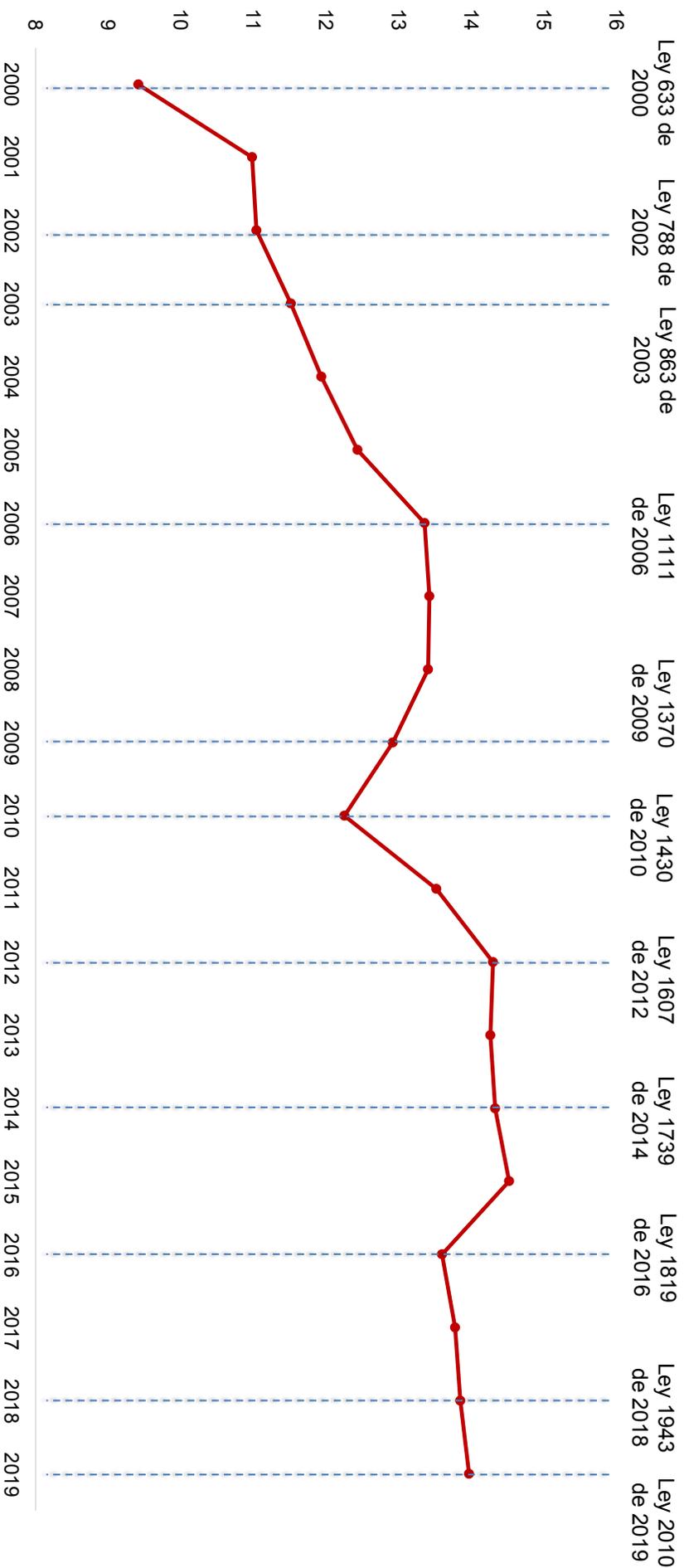
- Otros impuestos
- No clasificables*
- Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de personas físicas
- Impuestos sobre el valor agregado
- Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de sociedades
- ◆ Recauda como % del PIB

*Corresponde al impuesto sobre la renta, utilidades y ganancias de capital que no es posible clasificar entre persona natural (física) y sociedades (jurídica). Nota: los datos excluyen contribuciones a la seguridad social. Fuente: OCDE et al. (2020), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, París



A pesar de las reformas tributarias que se han hecho, el recaudo como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente constante desde 2006

Reformas tributarias e ingresos tributarios (% del PIB de cierre fiscal)

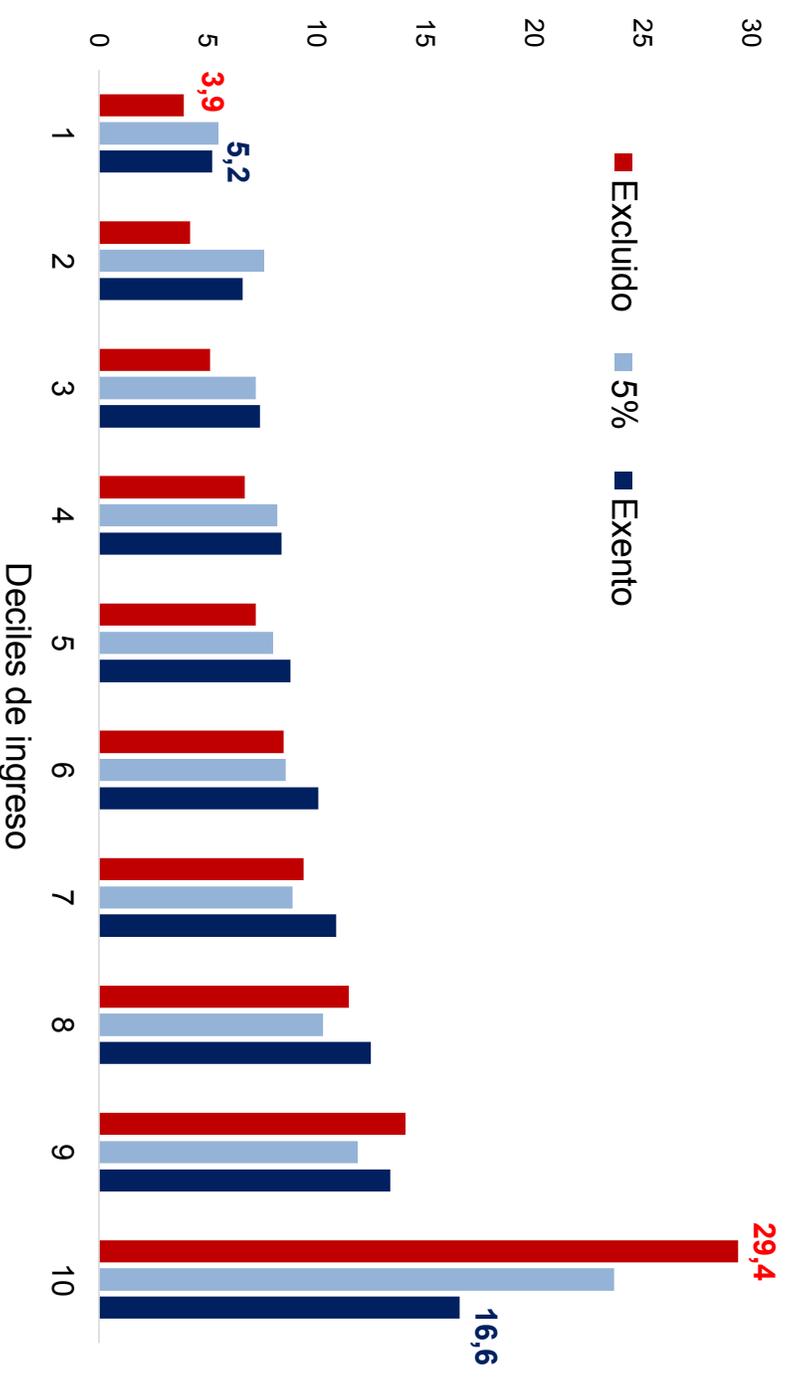


Fuente: DGPM - MHCP



Progresividad: El gasto tributario en IVA beneficia principalmente a la población de mayores ingresos

Participación de cada decil en el gasto en bienes y servicios a tarifa 5%, excluidos y exentos (%)



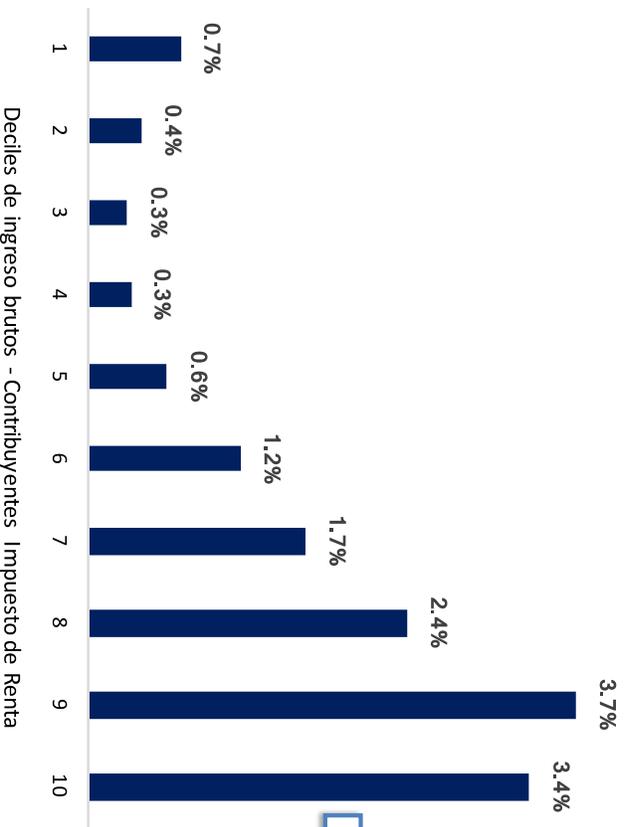
- De cada 100 pesos ahorrados en bienes excluidos, los hogares más ricos se benefician de 29.4, mientras los más pobres solo de 3.9.
- De cada 100 pesos ahorrados en bienes exentos, los hogares más ricos se benefician de 16.6, mientras los más pobres solo de 5.2.
- Colombia ya cuenta con un programa de compensación del IVA que alivia el bolsillo de los deciles más bajos de ingresos.

Fuente: ENPH 2017, cálculos DGPM-MHCP



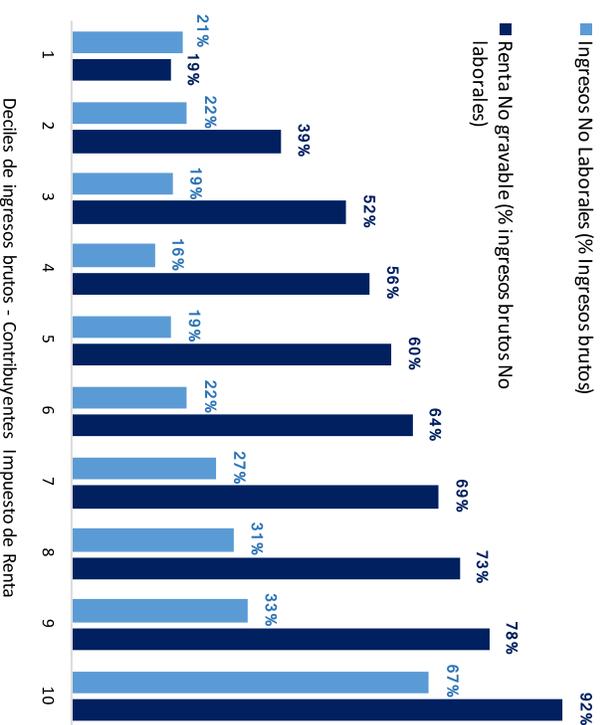
Progresividad: Las tarifas efectivas disminuyen en percentiles de mayores ingresos

Tarifa Efectiva – Impuesto Personas Naturales y Dividendos- Año gravable 2017



Percentil 99% tiene una tarifa efectiva de 2,4%, asociado a las altas rentas no laborales

Ingresos No Laborales (% Ingresos Brutos) y Renta exenta para ingresos no laborales



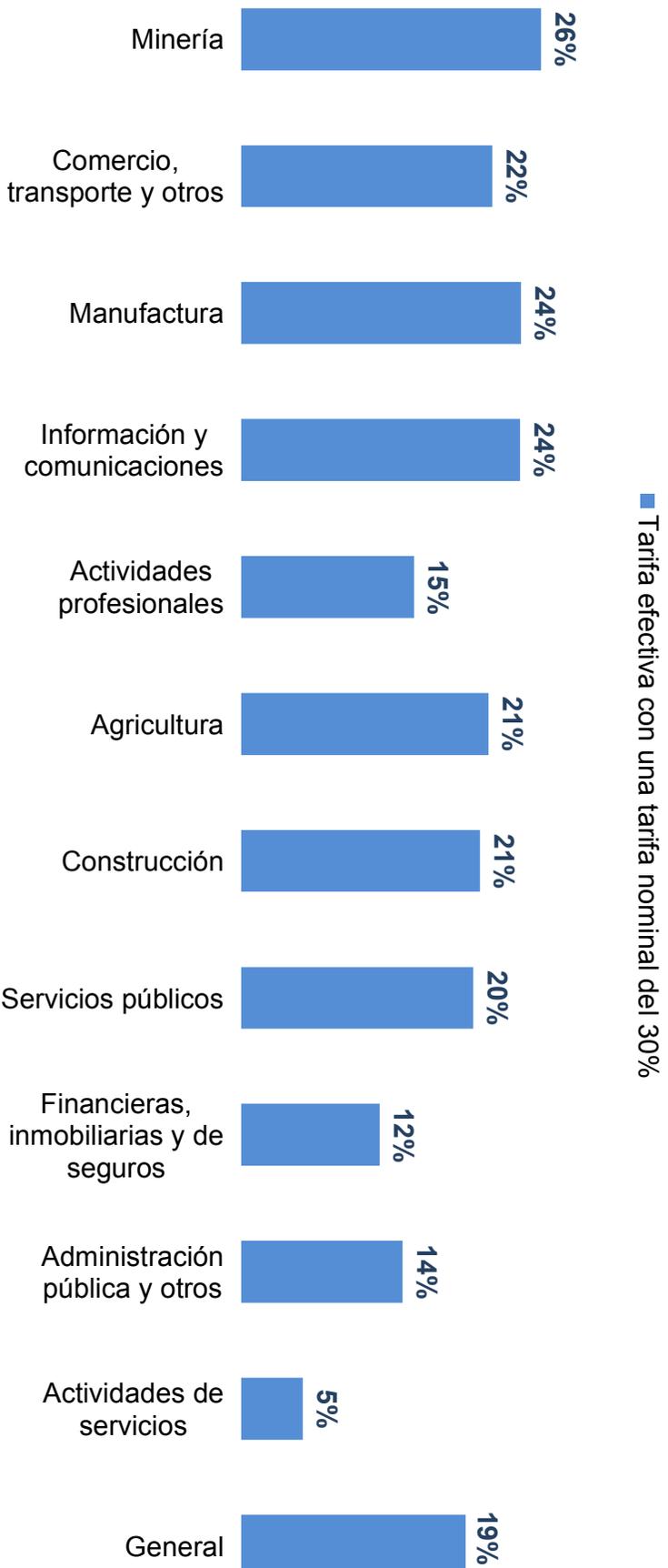
Fuente: DIAN, cálculos DGPM.

Definición Ingresos brutos: Formulario 210: 1/: Total Ingresos brutos = (Casilla 32) Ingresos brutos por rentas de trabajo (art. 103 E.T.) + (Casilla 38) Ingresos brutos por rentas de pensiones del país y del exterior + (Casilla 43) Ingresos brutos rentas de capital + (Casilla 54) Ingresos brutos rentas no laborales + (Casilla 69) Renta líquida ordinaria año 2016 y anteriores + (Casilla 70) 1ª Subcédula año 2017 y siguientes numeral 3 art. 49 del E.T. + (Casilla 71) 2ª Subcédula año 2017 y siguientes parágrafo 2 art. 49 del E.T. + (Casilla 77) Ingresos por ganancias ocasionales del país y del exterior.



Eficiencia: Exenciones diferenciadas por sector en el impuesto de renta de personas jurídicas implican heterogeneidad de tarifas efectivas

Tarifa efectiva del impuesto de renta por sector económico*



Fuente: DGPMM – MHCP. * El escenario utiliza una tarifa efectiva ajustada a una tarifa general del impuesto de 30%, acorde con lo establecido en la Ley 2010 de 2019, en la cual se espera una reducción paulatina de la tarifa general para 2022 a niveles de 30%. Para calcular la Tarifa Efectiva del Impuesto de Renta (TER) se utilizó una fórmula de acuerdo con la literatura académica: Villabona y Quimbay (2017). Se utilizaron los agregados por actividad económica de las declaraciones de impuesto de renta de personas jurídicas del año gravable 2018 – Información oficial DIAN. Aproximación ingresos: suma de renta líquida, ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas y descuentos tributarios para cada sector económico. Este cálculo solo tiene en cuenta el pago de impuesto de renta, y no incluye el pago de otros impuestos a cargo de las empresas.



Eficiencia: Se ha avanzado en aliviar los impuestos a la nómina a cargo de los empleadores

- Entre en 2008 y 2018, la participación de los impuestos a la nómina (parafiscales) como porcentaje de los impuestos totales se han reducido, acercándose a referentes internacionales.

Aportes a CSS y parafiscales

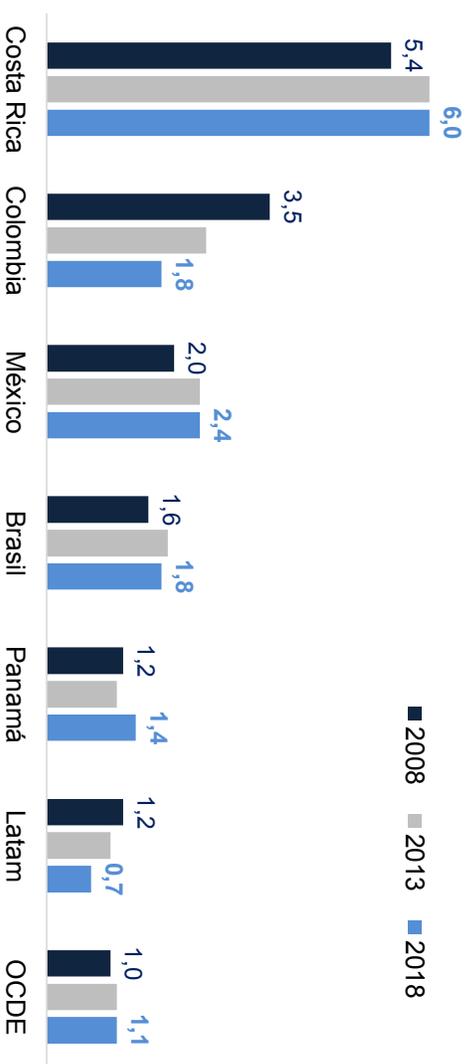
% del salario devengado

Concepto	Empleador	Empleado	Totales
Salud*	8,5	4	12,5
Pensiones	12	4	16
Cesantías	9,3	0	9,3
Riesgos Profesionales	0,5	0	0,5
Caja Compensación	4	0	4
ICBF*	3	0	3
SENA*	2	0	2
Fondo Solidaridad **	0	1	1
Total	39,3	9,0	48,3
Participación	81%	19%	

* El aporte de los empleadores se realiza para salarios a partir de 10 SMML V

** El aporte de los empleados se realiza a partir de +4 SMML V

Impuestos a la nómina* % recaudo total



Fuente: OECD Global Revenue Statistics database. *Los impuestos a la nómina corresponden a los impuestos que pagan los empleadores, empleados e independientes, ya sea como proporción de la nómina o como un monto fijo por persona, y que no confieren derechos a prestaciones sociales.