

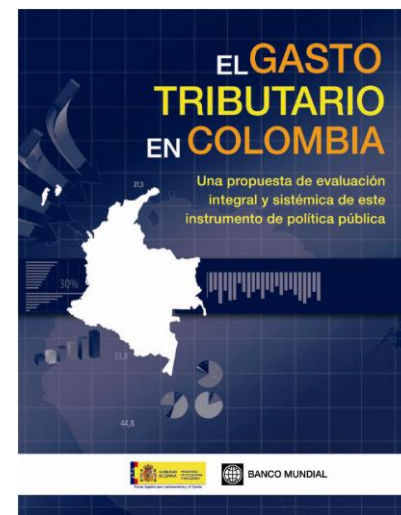
El Gasto Tributario en Colombia

Una Propuesta de Evaluación Integral y Sistemática de este Instrumento de Política Pública

Estudio del Banco Mundial

OECD LAC Forum

Bogotá, Julio 13, 2012



Estructura de la presentación

- 1. Marco Analítico de evaluación integral del gasto tributario y objetivos del estudio**
- 2. Conclusiones principales y síntesis de recomendaciones**
- 3. Tendencia creciente en los últimos años en el uso de este instrumento de política pública en Colombia.**
- 4. Alcance de la estimación de la pérdida recaudatoria y metodologías. Propuesta de mejora**
- 5. Estudios de caso: principales conclusiones y Recomendaciones**

Hacia una evaluación integral del gasto tributario

- El estudio utiliza **un marco analítico que sirve de base para una evaluación sistemática e integral de los “gastos tributarios”**.
 - Una evaluación sistemática e integral incluye toda las dimensiones relevantes y compara las ventajas y desventajas de los incentivos y beneficios tributarios con las derivadas de instrumentos alternativos de política pública
- Aparte de la **pérdida recaudatoria se consideran los efectos** sobre (1) el coste de administración del sistema tributario; (2) coste de cumplimiento de los contribuyentes; (3) efectos macroeconómicos; (4) eficiencia económica; (5) equidad horizontal y vertical; y (6) evasión y elusión tributaria.
- **La mayoría de los estudios e informes están muy enfocados en la medición de la pérdida recaudatoria** siendo todavía escasos los estudios que tratan de medir costes y beneficios asociados al gasto tributario de una manera integral.
 - Estas evaluaciones sistemática e integrales permiten determinar si existe justificación para el establecimiento y/o mantenimiento de incentivos y beneficios tributarios

Marco Analítico de Evaluación integral del gasto tributario

A. Racionalidad

1. ¿Está justificada la intervención gubernamental?
2. ¿Por qué y cómo el gasto tributario responde a esta necesidad de intervención?

B. Objetivos

3. ¿Cuál es el objetivo general de una determinada política pública?
4. ¿Cuáles son los efectos esperados de la modificación de comportamientos que se busca con esta política?
5. ¿Cuáles son los objetivos y resultados esperados de esta política?
6. ¿Quién es el beneficiario (industria, actividad, o grupo de contribuyentes)?

C. Evaluación

C.1 Instrumentos de política pública alternativos

7. ¿Cuáles son los instrumentos políticos alternativos?
8. ¿Representa el gasto tributario la mejor opción para alcanzar los objetivos políticos deseados?

C.2 Evaluación de costes y beneficios.

9. ¿Cuál es la agencia de gobierno responsable de la evaluación?
10. ¿Cuál es el costo fiscal estimado del gasto tributario?
11. ¿Cuáles son los costos administrativos y de cumplimiento?
12. ¿Cuál es el impacto sobre la eficiencia económica?
13. ¿Cuáles son los efectos distributivos (equidad horizontal y vertical)?
14. ¿Qué cambios en el diseño del gasto tributario permitirían alcanzar los objetos políticos?
15. ¿Invita el beneficio tributario al fraude y evasión tributaria?

Objetivos del estudio

- Proporcionar un **panorama general** del gasto tributario en Colombia;
 - Base de datos de gastos tributarios (DIAN/BM)
- Sugerir **mejoras para la estimación de la pérdida recaudatoria**
- Realizar **evaluaciones sistemática e integrales de los principales gastos tributarios.**
 - El estudio contempla una evaluación integral de tres casos: régimen de exclusiones/exenciones y tasas diferenciadas en el IVA; RTE de entidades sin ánimo de lucro y Zonas Francas

Conclusiones principales del estudio

- **Tendencia creciente en el uso de gastos tributarios en Colombia lo que es preocupante** porque no se conoce el beneficio neto para la sociedad del uso de este instrumento de política pública
- La mejora de la gestión del gasto tributario tiene que basarse en una **estrategia que fundamentalmente se base en una mayor transparencia en su establecimiento y en su evaluación integral**
- Se deben considerar **ajustes en algunos gastos tributarios** claves que se estudian de manera sistemática:
 - IVA (exenciones/exclusiones): se deben buscar herramientas más costo-efectivas para reducir la pobreza y la desigualdad como el programa Familias en Acción.
 - En el Régimen de Zonas Francas: plantear si se necesitan incentivos tributarios para aumentar la inversión en Colombia y si la respuesta es afirmativa se deben considerar alternativas como la transformación del IVA tipo producto existente en un IVA tipo consumo, establecer un régimen de depreciación acelerada, o planes de desarrollo regional.
 - En el RTE de entidades sin ánimo de lucro se recomiendan medidas para disminuir o evitar la erosión de la base imponible derivada de las fórmulas de elusión que tienen su origen en un mal diseño del beneficio tributario.

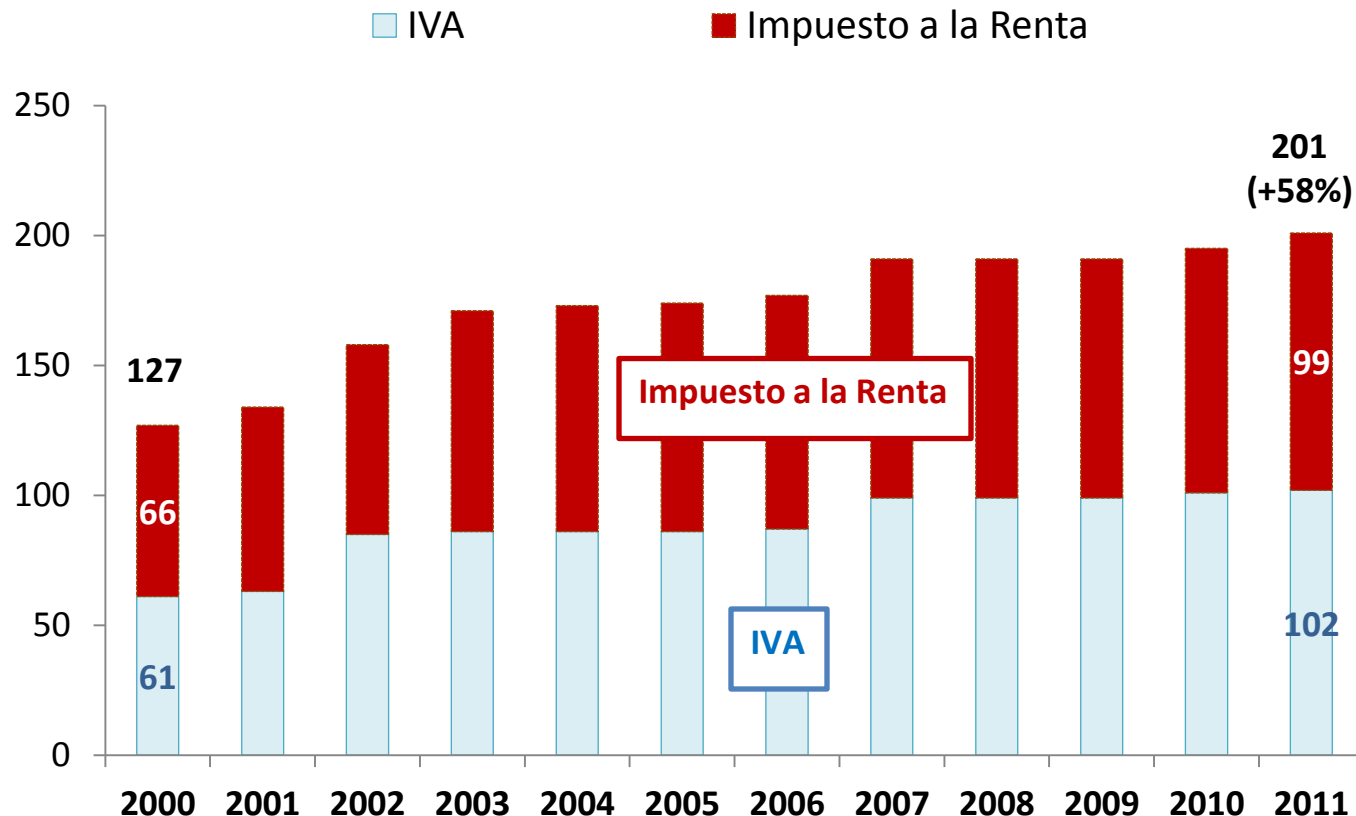
Síntesis de recomendaciones para mejorar la gestión del gasto tributario

Estrategia para mejorar a corto y mediano plazo la gestión del gasto tributario

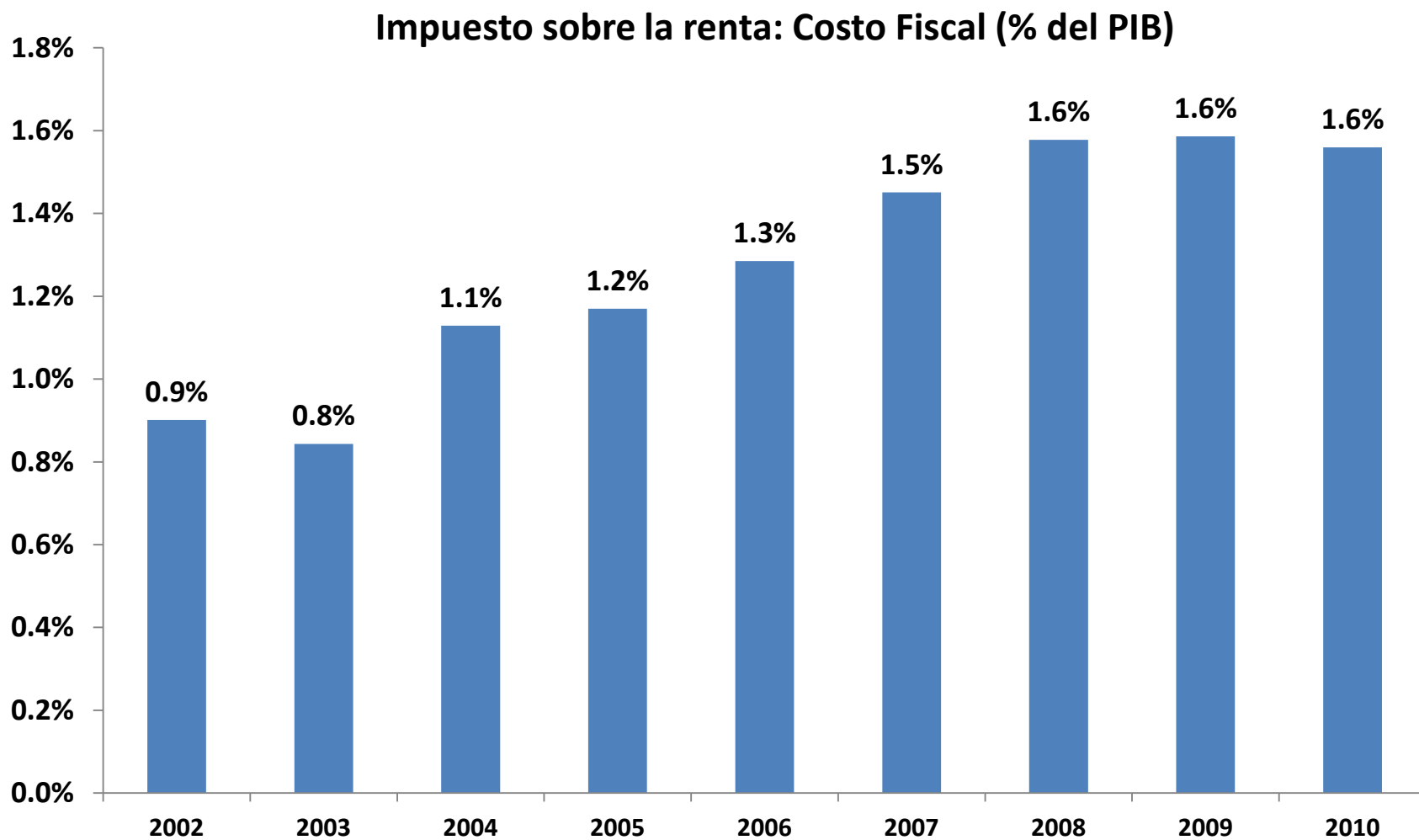
- (a) Introducir una mayor transparencia en el proceso de establecimiento del gasto tributario a través de su integración gradual en el proceso presupuestario general (mediano/largo plazo)
- (b) Introducir reglas fiscales que requieran que una propuesta de gasto tributario vaya acompañada de correlativos aumentos en los ingresos o recortes en el gasto
- (c) Reducir gradualmente la brecha entre las tarifas generales y especiales del Impuesto sobre la Renta y reducción asimismo de la proliferación de tasas en el IVA
- (d) Implementar un proceso de evaluación sistemática e integral de los gastos tributarios
- (e) Incluir explícitamente plazos de vigencia en la cada nuevo proyecto de ley que establezca un gasto tributario
- (F) Revisar los requisitos establecidos para acceder a determinados para facilitar su control y cerrar potenciales vías de evasión o elusión tributaria

El uso de los gastos tributarios como un instrumento de política pública se incrementó sustancialmente en la última década en Colombia

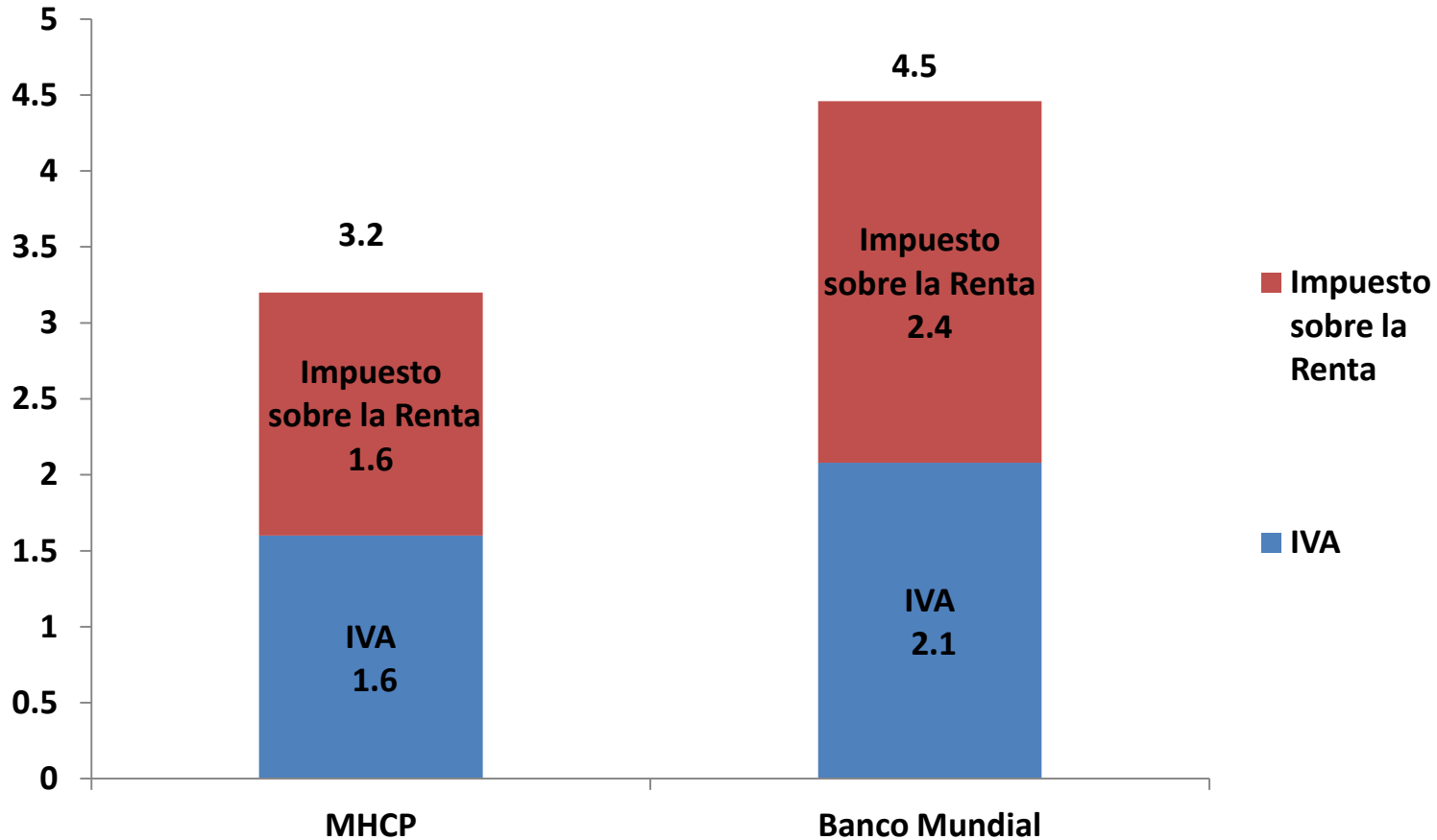
Número de gastos tributarios por año (2000-11)



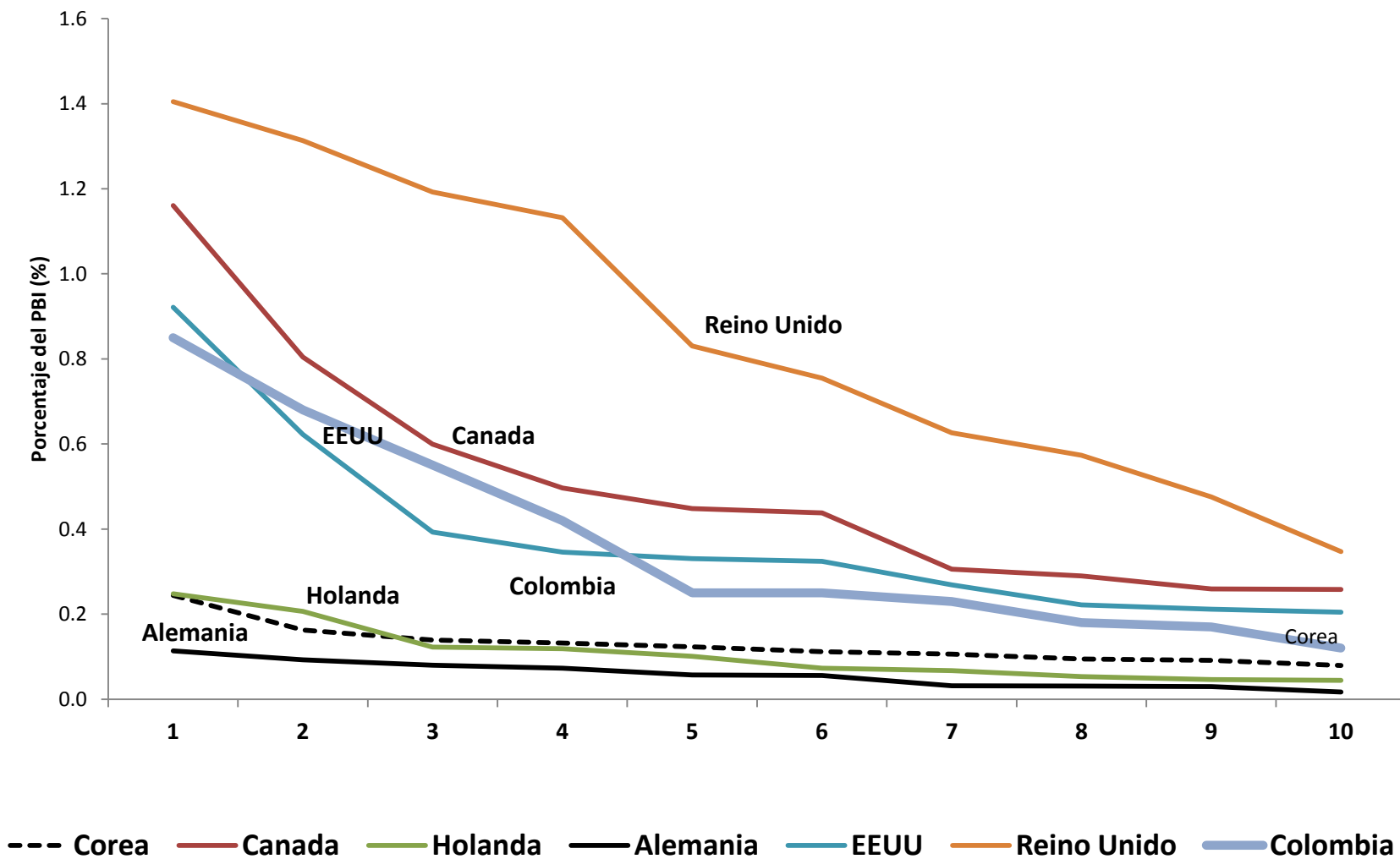
... lo que fue acompañado por un aumento en el sacrificio fiscal derivado de su establecimiento



Estimación del Coste Fiscal del gasto tributario por tipo de impuesto Colombia (2010) según distintas fuentes



Colombia exhibe un patrón similar a los países de la OCDE: pocos gastos tributarios importantes explican la mayor parte del costo fiscal



EXENCIONES QUE MÁS PESAN EN EL PIB

Costo fiscal (% del PIB)



1	Bienes inmuebles y construcciones.	0,85
2	Exención a los alimentos.	0,68
3	Tasa cero a los alimentos.	0,55
4	Exención de renta a 25 por ciento de las remuneraciones.	0,42

3,67

COSTO FISCAL SUB-TOTAL TOP 10

5	Ingreso no constitutivo de renta por ahorro voluntario y AFC.	0,25
6	Exención de IVA a la educación.	0,25
7	Exención de IVA al transporte de pasajeros.	0,23
8	Exención de renta a las jubilaciones.	0,18
9	Exención de IVA a la electricidad.	0,17
10	Régimen Tributario Especial (RTE).	0,12
11	Costo fiscal, otros	0,83

Fuente: Banco Mundial

Gráfico: LR

Factores que explican el crecimiento del gasto tributario en Colombia

1. Los gastos tributarios son difíciles de remover por razones de **resistencia política**. Esta circunstancia se agudiza por la falta de un **plazo de vigencia** para casi todos los gastos tributarios incluidos en el sistema colombiano.
2. Los gastos tributarios tienden a crecer no solamente por **demanda directa** sino también por **demanda indirecta** de otros grupos o sectores que quieren acceder a estos beneficios.
3. La existencia de una **brecha** amplia entre tasas/tarifas generales y especiales en el impuesto sobre la renta y proliferación de tasas reducidas en el IVA.
4. En Colombia no existe un proceso periódico de **evaluación integral** y sistemática de los gastos tributarios.
5. Las normas que establecen los **requisitos para acceder** a los beneficios son, en algunos casos, muy laxas lo que dificulta el control por parte de la administración tributaria y abre vías para la evasión y elusión tributaria.

Deberíamos preocuparnos por un aumento en el número de gastos tributarios?



La tendencia creciente en los gastos tributarios es preocupante porque no existe un proceso de evaluación sistemático e integral que ponga de manifiesto el beneficio neto para la sociedad que se deriva de este instrumento de política pública.

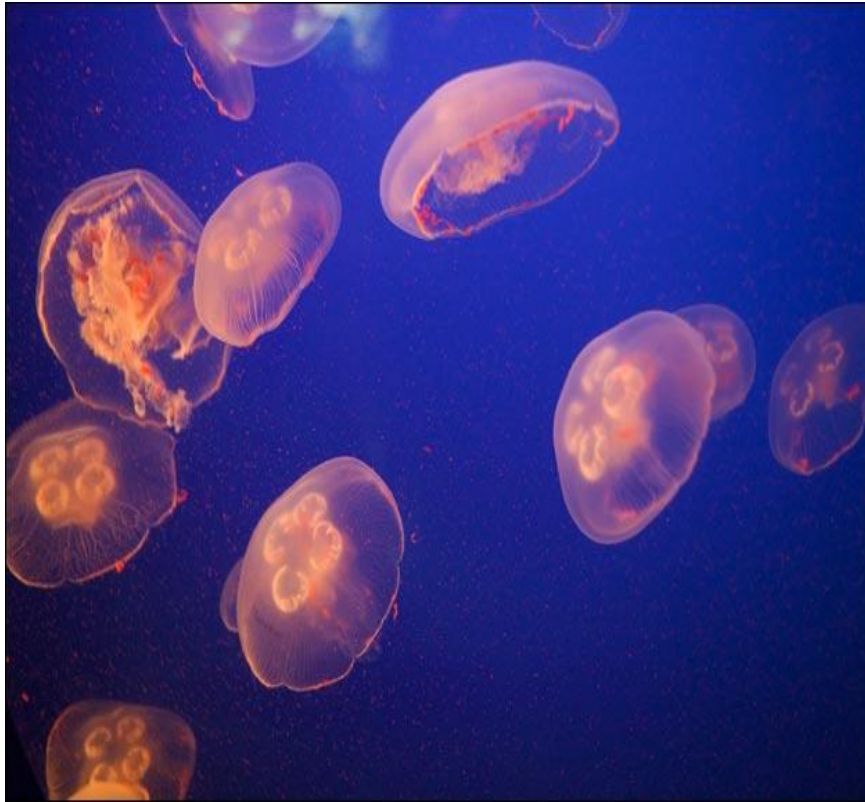
Deberíamos preocuparnos por un aumento en el uso del gasto tributario en Colombia?

Analogía: 'Si el código tributario fuera la mar...'



Deberíamos preocuparnos por un aumento en el uso del gasto tributario en Colombia?

... queremos reconocer las medusas buenos y malos.

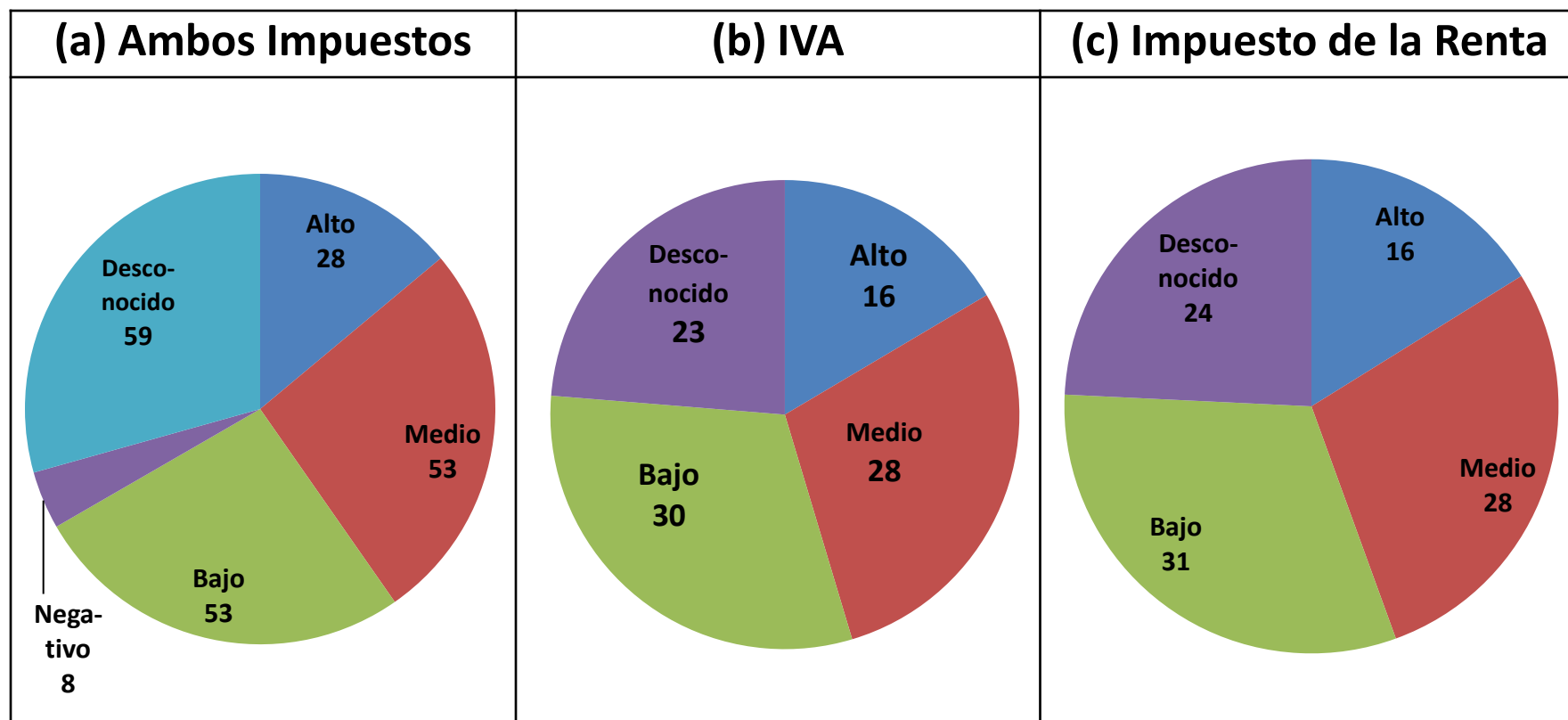


De un total de 201 gastos tributarios vigentes, sólo se dispone de estimaciones para 43

Coste Fiscal	IVA			Impuesto sobre la Renta			Ambos		
	Total	Conocido	Desconocido	Total	Conocido	Desconocido	Total	Conocido	Desconocido
Alto	12	12	0	16	7	9	28	19	9
Medio	25	9	16	28	1	27	53	10	43
Bajo	22	6	16	31	0	30	53	6	47
Negativo	8	8	0	0	0	0	8	8	0
Desconocido	35	0	35	24	0	23	59	0	59
Total	102	35	67	99	8	89	201	43	158

Fuente: Base de Datos de DIAN elaborada por el Banco Mundial

Más de un cuarto de los gastos tributarios presenta un coste fiscal calificado como medio, lo que implica un costo fiscal significativo



Nota: **bajo** (menor al 0.01 por ciento del PIB), **medio** (entre 0.01 y 0.03 por ciento del PIB), **alto** (mayor del 0.03 por ciento del PIB). Coste fiscal medio se estima en aproximadamente un 1% del PIB. Fuente: Base de Datos de DIAN elaborada por el Banco Mundial.

Resumen de gastos tributarios que no se miden y que deberían ser medidos

Universo de Gastos Tributarios

Impuesto sobre la Renta Gastos tributarios que actualmente se miden:	IVA Gastos tributarios que actualmente se miden:	Gastos tributarios en otros impuestos que no se miden ni en el estudio ni en la práctica:
<p>Gastos tributarios que actualmente NO se miden y que deberían ser medidos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ingresos no constitutivos en renta• Personas que no son contribuyentes• Deducciones• Diferimientos• Tarifas diferenciadas• Régimen especial personas sin ánimo de lucro• Fraccionamiento de rentas en ordinarias y ocasionales	<p>Gastos tributarios que actualmente NO se miden y que deberían ser medidos:</p> <ul style="list-style-type: none">• No sujeciones• Tasas diferenciadas• Devolución de dos puntos por compras con tarjetas bancarias• Deducciones de base• descuentos	

Exenciones y descuentos que se miden como gasto tributario sin serlo

- Deducción del 30% por inversión en activos fijos
- Rentas exentas
- Descuentos

- Exclusiones y exenciones vigentes

Síntesis de mejoras propuestas en la estimación del gasto tributario

RECOMENDACIONES GENERALES	<ul style="list-style-type: none">•Aplicar un enfoque conceptual en la identificación del gasto tributario•Avanzar en la medición del gasto tributario en otros impuestos
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	<ul style="list-style-type: none">•Realizar estimaciones independientes para cada gasto tributario, mejorando las fuentes de información•Ampliar los gastos tributarios sujetos a estimación•Cuando sea posible, usar la micro simulación en remplazo del Método de Estimación de Estadísticas Agregadas.
IVA	<ul style="list-style-type: none">•Medir las exenciones y exclusiones suponiendo la aplicación de la tasa general del 16 por ciento, en lugar de la medición actual para un punto del IVA•Ampliar los gastos tributarios sometidos a estimación.

Estudios de caso

Régimen tributario especial (RTE) de entidades sin ánimo de lucro

- La intervención para aumentar la producción de bienes sociales está justificada y el gasto tributario es el mejor instrumento disponible.
- Hay poca evidencia de que la intervención resulte efectiva.
- Además, amplía las oportunidades de elusión fiscal.
- Se recomienda establecer reglas más estrictas para que los contribuyentes puedan estar sujetos al RTE.

Estudios de Caso

Exenciones y exclusiones en IVA

- La intervención para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso está justificada.
- Sin embargo, la herramienta (exenciones y exclusiones) no es costo efectivo (solamente reduce Gini en 0.5 puntos a un costo fiscal de 1.54 por ciento del PIB).
- Al excluir o exentar IVA, el Gobierno esta subsidiando más a los ricos que los pobres.
- Si bien, las exenciones y exclusiones logran disminuir un poco la regresividad del impuesto, existen herramientas mucho más costo-efectivas tales como el programa *Familias en Acción* (3.6 veces mas costo efectivo que IVA excluido/exento).

Estudios de Caso

Exenciones y exclusiones en IVA

Cerca de la mitad del valor de los bienes excluidos o exentos de IVA es consumido por los hogares ricos comparado con los hogares pobres que solo consumen 5 por ciento de estos bienes.

Porcentaje del gasto total en exenciones y exclusiones del IVA

