



Organisation for Economic Co-operation and Development

Comentarios sobre la propuesta de reforma tributaria en Colombia

Trabajo conjunto del Departamento de Economía y Centro de Políticas Tributarias, OCDE¹

Paris, 8 de septiembre 2022

¹ La primera parte de este comentario, redactada en Español, pone el proyecto de reforma en una perspectiva más amplia de la economía Colombiana, mientras que la segunda parte aporta detalles adicionales en materia de diseño de impuestos.

Comentarios sobre la propuesta de reforma tributaria en Colombia

I. Objetivos de la reforma y diagnóstico de la situación actual

El proyecto de reforma tributaria presentado el pasado 8 de agosto por el Ministro de Hacienda ante la Cámara de Representantes es bienvenido y constituye un paso en la dirección correcta en muchas áreas. Coincidimos plenamente con el objetivo de la reforma de reducir la desigualdad y la pobreza, mejorar la progresividad y eficiencia del sistema impositivo y aumentar la carga impositiva a productos poco saludables o negativos para el medio ambiente. El diagnóstico de las debilidades del sistema actual en el que se basa la reforma corresponde al análisis presentado en el Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia de Febrero del 2022, y otros informes anteriores de la OCDE (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021^[1]; OECD, 2021^[2]). Adicionalmente, el diagnóstico de que el recaudo actual es insuficiente para satisfacer las legítimas demandas de la población de una mayor inversión en políticas sociales y educativas, entre otros, coincide con el análisis realizado en diferentes informes de la OCDE.

Los principales puntos de la reforma incluyen:

- unificación de las diferentes fuentes de ingresos en una única cédula, y la aplicación de mayores impuestos y menores deducciones para los 2.4% de los Colombianos que ganen más de COP 10 millones (equivalente a USD 2.323 o alrededor de 10 salarios mínimos) al mes, incluidos los pensionistas;
- aumento de la tarifa de impuesto a los dividendos desde el 10% al 20% para empresas extranjeras, y para los inversionistas nacionales pasarían a integrar la base gravable del impuesto sobre la renta para las personas naturales, que tiene tarifas marginales hasta de 39%; en contraparte, se aumenta la exención básica para dividendos de COP 12 millones a COP 45 millones;
- un impuesto anual permanente sobre el patrimonio, evaluado a valores reales a fin de año;
- un impuesto del 10% sobre el valor de las exportaciones del sector extractivo por encima de determinados umbrales de precio (USD 48 barril en el caso del petróleo);
- el fin de las deducciones fiscales de las regalías de las empresas extractivas;
- el 50 % del pago del ICA aplicable al impuesto de renta pasará de ser descontable a deducible
- la eliminación parcial de algunas exenciones fiscales para empresas;
- un requisito para que las empresas que operan en zonas libres de impuestos exporten una parte mínima de su producción (inicialmente el 40%, posiblemente aumentando al 70% con el tiempo) para beneficiarse del tipo preferente del impuesto de sociedades de estas zonas, del 20% (mucho más bajo que el tipo del impuesto de sociedades del 35%);
- se hace permanente el impuesto sobre la renta adicional del 3% que pagan las instituciones financieras (introducido durante la pandemia de Covid-19);
- nuevos impuestos sobre los plásticos de un solo uso; y
- impuestos del 10% sobre las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados.

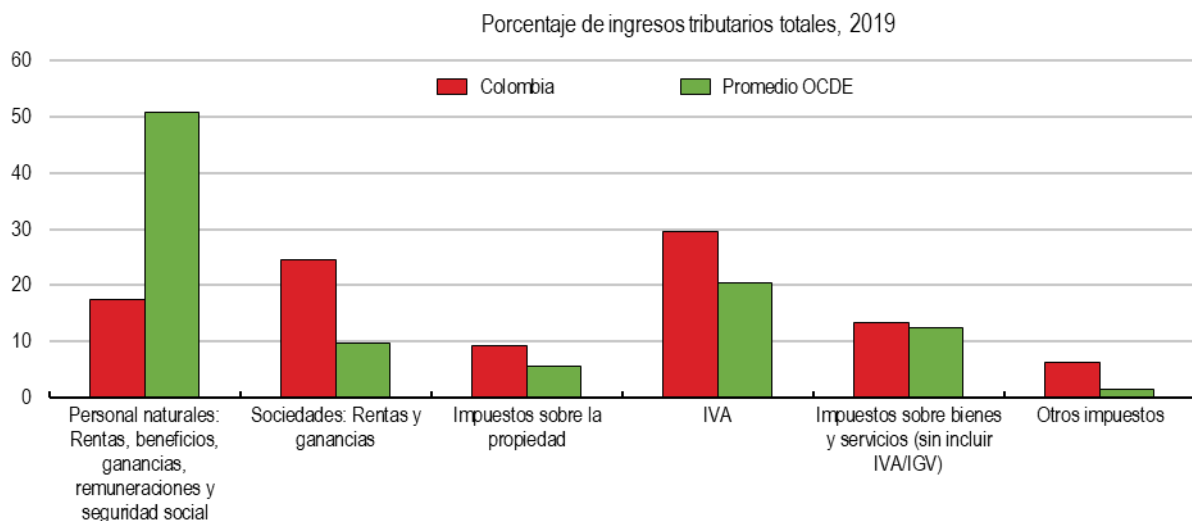
En su conjunto el amplio abanico de medidas que Colombia tiene previsto adoptar es bienvenido para ampliar la base del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el corporativo; lo mismo ocurre con las medidas que suprimen determinados tratamientos especiales (para industrias/sectores, pensionistas, usuarios de zonas francas que sirven principalmente al mercado nacional), así como los cambios a impuestos relacionados con el medio ambiente y los relacionados a la salud de los Colombianos. En estos ámbitos, el proyecto de reforma tributaria sigue de cerca las recomendaciones del informe de la Comisión de Incentivos Fiscales (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021^[1]) y del Estudio Económico de la OCDE de 2022 (OECD, 2022^[2]).²

II. Evaluación de los elementos de la reforma

Impuesto a la renta de las personas naturales (IRPN)

Aumentar la recaudación con el impuesto a las personas naturales es uno de los principales retos pendientes, tal como identifican la reforma tributaria y el Estudio Económico de la OCDE de 2022 sobre Colombia (Gráfica 1).

Gráfica 1. La estructura tributaria de Colombia se aleja del promedio de la OCDE



Nota: Los ingresos tributarios incluyen los ingresos netos de todos los niveles de la administración.

Fuente: OCDE et al. (2022), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>.

StatLink 2 <https://stat.link/xarluk>

Reducción de gastos tributarios / exenciones: El último Estudio Económico sobre Colombia, identifica como prioridad inmediata la reducción de los gastos tributarios, tal y como se expone en el Reporte de Gastos Tributarios publicado por la OCDE en 2022 (OECD, 2022^[1]; OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021^[3]). Las exenciones de ciertos ingresos y las deducciones fiscales, algunas de las cuales aumentan con los ingresos, provocan una pérdida de recaudación de alrededor 7 % del PIB y disminuyen de forma considerable la progresividad del sistema tributario (Minhacienda, 2021^[4]). La mayoría de las exenciones y deducciones van a parar a hogares con altos ingresos.

Fin de la exención de las pensiones: La propuesta de gravar las pensiones a partir de 10 millones de pesos va en la dirección correcta y en línea con el Estudio Económico de la OCDE de 2022. Hasta ahora,

² El resumen ejecutivo y la presentación Powerpoint del Estudio Económico de la OCDE de Colombia, publicado en Febrero de 2022, están disponibles [en este link](#); el Estudio completo [aquí](#).

las cotizaciones a las pensiones, incluidas las voluntarias, podían deducirse prácticamente sin límite y la mayoría de las prestaciones por jubilación tampoco se gravan, a pesar de su elevada regresividad. Dada la naturaleza regresiva de los subsidios públicos implícitos a las pensiones, existe un fuerte argumento en favor de una imposición de las pensiones altas. En este sentido, el umbral de 10 millones de pesos, que es equivalente a 10 veces el salario mínimo y que sólo ganan alrededor del 0.2% de los pensionados colombianos, es más bien elevado, y podría ser reducido más adelante, permitiendo un mayor impacto redistributivo y la reducción de las desigualdades. Se estima que el recaudo perdido a causa de esta exención es de 0.5% del PIB (OECD, 2022^[4]).

Límite global a las exenciones: La reforma busca reducir las exenciones fiscales imponiendo un nuevo límite global de rentas exentas y deducciones (COP 50 millones). Este es uno de los elementos de la reforma que más efecto tendrán en la reducción de las desigualdades, así como en el recaudo. Esta parte de la reforma va en la dirección correcta, aun cuando su efecto es limitado, ya que sólo afecta al 2% de los colombianos que ganan más que el umbral afectado. Al mismo tiempo, se podría alcanzar una mayor simplificación del sistema tributario eliminando aquellas exenciones que no alcanzan los objetivos deseados en vez de imponer un límite global más reducido.

Dividendos: Coincidimos con la necesidad de aumentar la imposición de los dividendos. En la actualidad, los ingresos por dividendos solo se gravan al 10 % a nivel personal, con una tasa impositiva del 0 % para los primeros 3 000 dólares, lo que equivale aproximadamente a un salario mínimo anual. Los dividendos pasarán a tributar conjuntamente con las rentas del trabajo a los tipos progresivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas para los inversores nacionales. La propuesta de reforma compensa por esta importante reforma aumentando la cuantía exenta de impuestos de los dividendos de COP 12 a 45 millones. Esta combinación es una manera de facilitar la economía política de la reforma, y nos parece un paso en la dirección correcta. Alternativamente, se podría aplicar una tasa impositiva más alta para los dividendos con exenciones menores, en conjunto con reducciones de los impuestos a las sociedades, en un esfuerzo por trasladar parte de la carga fiscal sobre las rentas del capital de las empresas a los accionistas.

Impuesto al patrimonio: Se hace permanente un impuesto al patrimonio líquido superior a COP 2 736 millones (valores año 2022 o USD 920 mil) con una tarifa progresiva desde 0.5% hasta los COP 4 636 millones (USD 1.6 millones) y de 1% a los patrimonios que superen este valor. El proyecto de ley prevé que el impuesto se aplique a los activos -como acciones, bonos y bienes inmuebles- que se posean el último día del año a valor de mercado (a diferencia de las previas versiones que permitían al valor de compra del activo). La experiencia de los países de la OCDE demuestra que el impacto de los impuestos al patrimonio depende de su diseño. En general, es difícil valorar los activos y el riesgo de fuga de capitales y esto puede limitar los ingresos potenciales de un impuesto sobre el patrimonio. Once países de la OCDE utilizan actualmente un impuesto sobre el patrimonio, recaudando una media del 0,3% del PIB (OCDE, 2021). Para que el impuesto sea eficiente, será importante que Colombia amplíe su red de intercambio automático de información.

Tarifas efectivas de tributación (TET): Las TET a partir de 11 millones de pesos aumentan ligeramente con la reforma, alcanzando un aumento de 9 puntos porcentuales para el tramo más alto. Esto es un paso en la buena dirección, aunque podría quedar espacio para mayores aumentos en el rango de 11-45 millones de pesos, donde la tasa no excede los 15% mientras que la población en cuestión pertenece al 2.4% más rico de Colombia.

El recaudo adicional que busca la reforma se concentrara fuertemente en los muy altos ingresos, por tanto, existe el riesgo de que las personas de altos ingresos se lleven su residencia fiscal fuera del país. No hay evidencia clara sobre la elasticidad de evasión a través de la emigración, pero esta elasticidad no será cero, como asumen implícitamente los cálculos de recaudación adicional de la reforma. En

este sentido, será importante que Colombia amplíe su red de intercambio automático de información para evitar que los hogares ricos deslocalicen su riqueza.

Impuestos al sector corporativo

La propuesta de reforma propone eliminar muchas de las exenciones sectoriales y beneficios tributarios existentes (a excepción de algunas prioritarias en el plan de Gobierno), lo cual va en la dirección correcta como resaltado en el Estudio Económico de Colombia de 2022, informe de la Comisión de Incentivos Fiscales publicado por la OCDE en 2021, y el informe Perspectivas Económicas de América Latina 2021 (OECD, 2022^[1]; OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021^[3]; OECD, 2021^[5]). La reforma propuesta incluye la eliminación las tasas reducidas a las sociedades aplicables a los ingresos de ciertos hoteles, parques temáticos, servicios de ecoturismo, algunos cultivos de maduración tardía (por ejemplo, cacao, caucho, palma aceitera, cítricos y árboles frutales), algunas empresas editoriales y servicios de transporte marítimo internacional realizados por buques registrados en Colombia, entre otros. El proyecto de ley también eliminaría una amplia gama de tratamientos fiscales especiales, entre ellos el concepto de costos y gastos estimados aplicable a los cultivos de café; varias exenciones del impuesto sobre la renta (por ejemplo, las aplicables a algunas actividades empresariales relacionadas con las industrias tecnológicas y creativas, las actividades relacionadas con el desarrollo del sector agrícola, así como las plantaciones forestales, el transporte fluvial y la construcción de viviendas de bajos ingresos) y el régimen de megainversión.

Zonas Francas: La tasa reducida del impuesto sobre sociedades que se aplica en las llamadas «zonas francas», la mayoría de las cuales están formadas por una única empresa, y las exenciones simultáneas concedidas con respecto al IVA, nunca han sido objeto de una evaluación sistemática de costos y beneficios, y probablemente generan más distorsiones que ventajas. Las empresas orientadas al mercado nacional son las que más recurren a estas zonas francas. El requisito de plan de internacionalización nos parece un buen primer paso, aunque objetivos más cuantitativos, con evaluación regular para el acceso al beneficio, podrían ser más efectivos. La eliminación de zonas francas uniempresariales sin plan de internacionalización a partir de 2023 es un paso en la dirección correcta. Al mismo tiempo que se retira la tasa reducida del impuesto sobre sociedades, debería retirarse también los beneficios tributarios con respecto al IVA.

Impuestos a las rentas extractivas, la minería y el petróleo: El proyecto de reforma tributaria plantea varias medidas que elevan la carga tributaria del sector minero-energético: i) el fin de la deducibilidad de regalías como un costo; ii) el impuesto de 10% de las exportaciones extraordinarias (precio superior a USD 48 por barril); iii) el aumento de la tarifa de impuesto a los dividendos para empresas extranjeras, de 10% a 20%; iv) la eliminación del régimen de depreciación acelerada (en 5 años) que tenía el sector; y v) la eliminación de las zonas francas para proyectos costa afuera. Las primeras tres medidas aumentarían la carga impositiva para un proyecto de exploración y producción de hidrocarburos entre 12 y 15 puntos porcentuales, de acuerdo con un estudio reciente de Corficolombiana (Corficolombiana, 2022^[6]). Este incremento parte de tasas de tributación efectivas al sector de extracción de hidrocarburos de alrededor 57%, según cálculos de la CEPAL (CEPAL, 2022^[7]), lo que las dejaría cercanas a las de México, pero muy por encima de las de Brasil. Los argumentos propuestos en la presentación son contundentes, pero en el fondo lo que más importa es que Colombia use todo el espacio existente para llevar su nivel de imposición en este rubro al de sus principales competidores. Un estudio más profundizado sobre este tema podría ayudar a cuantificar el espacio disponible para aumentar la tributación del sector.

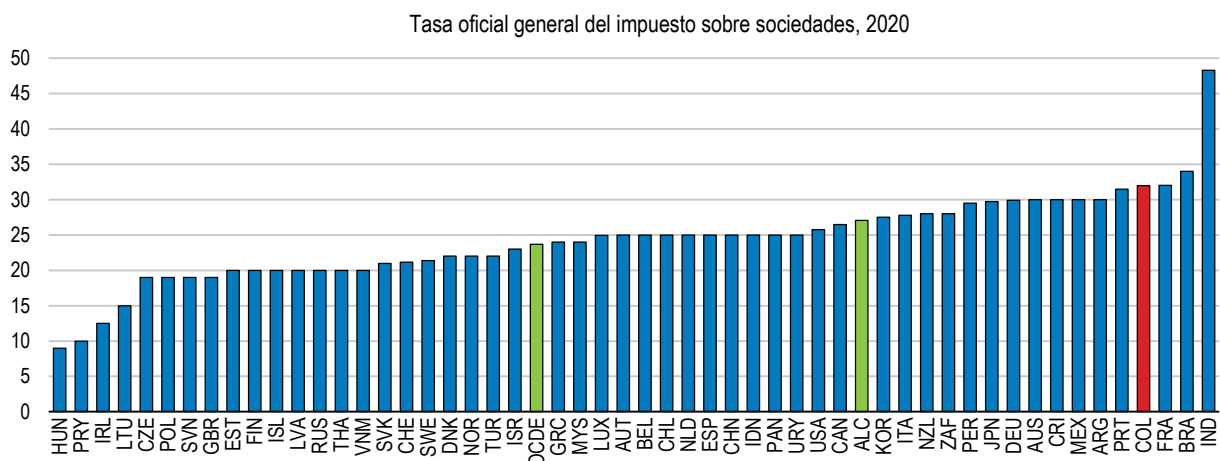
El proyecto incluye otras medidas que incrementan la tributación de las empresas. La propuesta incluye la eliminación de la posibilidad de deducir el 50% de los pagos del impuesto de industria y

comercio (ICA), impuesto local sobre las ventas, que pasaría a ser deducible de la base impositiva del impuesto de renta, generando incremento en la tributación a las empresas. La reforma incrementa asimismo de forma permanente la tributación en el sector financiero, al hacer permanente el impuesto al sector financiero de 3%. Esto lleva la carga impositiva del sector a 38%. El proyecto de ley propone también imponer un tope de 3 puntos porcentuales sobre la renta líquida ordinaria a los beneficios tributarios que se mantengan, como rentas exentas, deducciones descuentos e ingresos no constitutivos de renta, con el fin de evitar el abuso de estas detracciones por parte de personas jurídicas.

En su conjunto, estas medidas podrían aumentar la carga fiscal de las empresas de manera significativa, con impactos sobre la inversión y el empleo. El diseño distorsionador y la complejidad del régimen de los impuestos sobre sociedades actual requiere una revisión más profunda del sistema impositivo de las sociedades como se menciona en el Estudio Económico de Colombia de 2022. Por ejemplo, el cobro efectivo del IVA sobre parte de los gastos de inversión crea distorsiones. Tanto la complejidad del sistema tributario y la alta carga tributaria es probablemente uno de los factores que explica el gran número de empresas no constituidas en sociedad. Reformas adicionales podrían ayudar para generar un mejor clima de inversión que apoye un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

Por ejemplo, queda margen para eliminar exenciones y beneficios tributarios. De acuerdo con el Estudio Económico de 2022, la eliminación de muchas de las exenciones y de los beneficios tributarios hoy existentes en Colombia en el impuesto corporativo aumentarían potencialmente los ingresos hasta en un 1 % del PIB, al tiempo que se establecen unas condiciones más equitativas en vez de la desigualdad de la situación actual. La actual propuesta de reforma estima incrementar los ingresos por estos cambios en el impuesto a las sociedades en 0.35%. Con un sistema tributario más simple y sin las numerosas exenciones y deducciones actuales, se podría reducir la tasa corporativa del 35%, que es alta con relación al promedio de 24% de otros países de la OCDE (Gráfica 2).

Gráfica 2. La tasa del impuesto de sociedades es elevada



Fuente: OCDE, base de datos de ingresos fiscales.

StatLink 2 <https://stat.link/k4aw1t>

Impuestos al consumo

Eliminación de los días sin IVA: La reforma plantea abandonarse la práctica de declarar días específicos como días sin IVA. La OCDE está plenamente de acuerdo ya que no fomenta ningún objetivo legítimo en materia de políticas y es costoso ya que se pierde recaudación.

Impuestos a las bebidas azucaradas y alimentos ultra-procesados: La reforma propone crear impuestos a las bebidas azucaradas y ultra-procesados del 10% para mejorar la salud de los colombianos. En Colombia, el 56.6% de los hombres y el 61.2% de las mujeres sufren de sobrepeso (pre-obesidad + obesidad), comparado con el 63% de los hombres y el 52% de las mujeres en los países de la OCDE, siendo una enfermedad con alto riesgo de morbilidad y considerada un problema de salud pública (OECD/The World Bank, 2020^[8]). Varios países han aprobado impuestos para reducir el consumo de estas bebidas y alimentos como por ejemplo México, Francia, Hungría o Dinamarca. Aunque la evidencia internacional no es conclusiva, el impacto depende del diseño específico. Esta medida nos parece seguir un objetivo legítimo y la OCDE ha recomendado medidas similares en el pasado. Sin embargo, la medida parece abarcar una lista bastante amplia de alimentos ultraprocesados que podría tener un impacto significativo en los gastos de los hogares, por lo que puede generar importante resistencia política.

Impuestos a los plásticos de un solo uso: se prevé la introducción de un impuesto sobre los envases de plástico (1,9 COP o 0,043 centavos de dólar por gramo). Esta medida está en línea con lo que muchos otros países de la OCDE están realizando. De acuerdo con la OCDE los impuestos sobre el material plástico, ciertos tipos de polímeros plásticos o ciertos usos de los plásticos (por ejemplo, los envases de un solo uso) pueden ayudar a reducir el consumo insostenible de materiales plásticos. La aplicación de impuestos a los artículos de plástico de un solo uso puede contribuir a aumentar el precio de dichos artículos y, por lo tanto, alejar la demanda de los mismos y provocar su sustitución. Un impuesto bien diseñado debería conducir al uso de alternativas más duraderas y/o más sostenibles (OECD, 2022^[9]). Estas alternativas podrían incluir opciones de plástico rediseñadas (por ejemplo, plástico más fácilmente reciclable, compostable o, por el contrario, más duradero) o alternativas no plásticas (por ejemplo, fabricadas con madera, metal o vidrio). Según la ONU, 127 países de todo el mundo países han adoptado una legislación nacional relativa a las bolsas de plástico, incluida Colombia, y 56 países han prohibido o puesto impuestos a otros productos de plástico de un solo uso (por ejemplo, cubiertos, botellas, envases de alimentos) o polímeros específicos (OECD, 2021^[10]).

Impuesto al carbono

El aumento del impuesto al carbono es bienvenido, aunque parece un aumento pequeño que todavía dejará el impuesto por debajo de USD 5. Los precios de los combustibles fósiles aplicados en Colombia no logran internalizar –por un amplio margen– los impactos ambientales y sociales que generan.

El nivel del impuesto al carbono de actualmente COP 18.829 es mucho más bajo que en otros países con niveles de ingresos similares. Si se aumentara la tasa impositiva a los niveles promedio actuales de la OCDE durante los próximos años, se podrían generar unos ingresos adicionales cercanos al 0,2 % del PIB, contra el actual potencial recaudo de 0.02% del PIB, parte de los cuales podrían utilizarse para compensar a los hogares con bajos ingresos por los aumentos de precios.

El impuesto cubre actualmente solamente alrededor del 25 % de las emisiones nacionales. La reforma propone ampliar el impuesto al carbono al carbón, y un aumento gradual de la tarifa (desde 0% en 2023) hasta el tipo impositivo estándar sobre el carbono que se aplica a los combustibles en 2028. Ambas medidas son bienvenidas y en línea con las recomendaciones que la OCDE le ha hecho a Colombia, pero existe aún amplio margen para mejorar el impuesto al carbono.

Existe margen para ampliar aún más la cobertura del impuesto sobre el carbono al gas natural y al gas natural licuado para usos no industriales, lo que contribuiría a reducir las emisiones y la contaminación atmosférica, facilitando la transición al uso de las energías renovables en la generación de electricidad.

Adicionalmente, en el futuro, cuando los precios de la energía disminuyan en los mercados globales, se podría avanzar en eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles, que actualmente ascienden

al 0,4% del PIB, al tiempo que se aplican medidas para proteger a los hogares de bajos ingresos contra las pérdidas de ingresos reales.

Lucha contra la evasión

Una importante fuente de recaudación de ingresos tributarios se realiza a través de la modernización de la DIAN que complementarán a las normas anti evasión. Estas medidas son bienvenidas ya que la elusión y evasión se encuentra en niveles elevados. En general, es necesario que Colombia adopte esfuerzos continuos para mejorar la aplicación de la legislación no sólo tributaria, si no también laboral, para mejorar los incentivos a la formalización. En este contexto, sería importante que Colombia practique el intercambio automático de información con un mayor número de países para evitar la evasión fiscal de residentes fiscales Colombianos. Adicionalmente, es necesario mejorar la información en la declaración de impuestos de las personas naturales y jurídicas de forma de hacer posible calcular de manera precisa las exenciones y deducciones y mejorar e incentivar su aplicación. Sin esta medida se podría afectar la correcta implementación de la reforma propuesta.

III. Annex. Summary and initial observations on the tax reform proposal

Background

The new administration of Colombian President Gustavo Petro took office on 7 August 2022 and on the following day, his Finance Minister José Antonio Ocampo presented a tax reform proposal to the Chamber of Representatives. The proposed tax reform will now be debated in the Congress.

The reform package has been introduced against the backdrop of the previous government's failed reform efforts, which resulted in protests and street violence over concerns that the proposed reform would increase the tax burden on low- and middle-income households. In particular, the most contentious measures proposed by the previous government included those aimed at broadening the VAT base and reducing the generosity of the personal income tax (PIT) basic tax allowance (i.e. tax exemption threshold).

In a separate exercise, the OECD (Centre for Tax Policy and Administration) assisted the previous administration through its participation in Colombia's Tax Incentives Commission (TIC) that made several recommendations on how Colombia should address a fundamental reform of its tax system. The TIC's [report](#) was published in March 2021, with a follow-up [report](#) produced between OECD and DIAN (the Colombian Tax administration) published in July 2022 that provided further guidance on the identification and measurement of tax expenditures.

Objectives of the proposed reform

The main objectives of the tax reform, as stated by the new government, include reducing inequality and poverty (including by raising additional revenues to be spent in the areas of education, health and the environment), contributing to fiscal consolidation, reducing tax evasion and using the tax system to influence behaviour (including through environmental and health-related taxes). The government aims to raise additional revenues of COP 25 000 thousand million (i.e., 1.72% of GDP, USD 5.7 billion) by 2023. A reduction in tax evasion is scheduled to raise an additional COP 50 000 thousand million in revenues (USD 11.4 billion) by 2026.

Proposed measures

The main measures proposed include:

- **Personal income tax:** The reform seeks to broaden the PIT base, by ensuring that dividends and occasional gains will be taxed like labour income and by significantly curtailing certain tax expenditures. For example, by reducing the ceiling for the amount of 'special deductions' and exempt income, by reducing the preferential tax treatment of pension income and through the significant reduction in the cap that applies to the tax provision that exempts up to 25% of each taxpayer's labour income. Importantly, no changes are proposed to the basic tax allowance.
- **Corporate income tax:** A number of tax expenditures have been eliminated, in accordance with the report of the TIC. For example, special CIT rates for certain sectors have been removed (e.g., hotels, theme parks, ecotourism services, some late maturity crops such as cocoa, rubber, oil palm, citrus, and fruit trees) as well as reduced rates for Economic and Social Special Zones (ZESE). The 3-percentage point surcharge on the financial sector will be made permanent. Single-company Free Trade Zones (FTZs), which represent the majority of FTZs,

will no longer benefit from a reduced CIT rate; the reduced CIT rate for the remainder of the Free Trade Zones will only be available to companies that have an Internationalization Plan approved and that reach minimum export thresholds. In addition, the total amount of all tax expenditures that reduce taxable income cannot exceed 3% of business taxable profits.

- Dividend withholding tax: The dividend withholding tax is increased to 20%.
- VAT: No major changes, except for the elimination of the current VAT-free days arrangements and VAT will not be levied on imports with value below USD 200 only when these were produced in countries with which Colombia has a free trade agreement.
- Taxation of natural resources: Resource royalties will no longer be deductible from the CIT base, accelerated depreciation rules for exploration and construction of mines are abolished, and a new extraordinary resource export (windfall profits) tax will be levied on certain natural resources (crude oil, coal and gold) at 10 % of the excess of the market price over a specified reference price.
- Wealth tax: Permanent wealth tax with a progressive rate schedule (0.5-1%) levied on wealth exceeding COP 3 thousand million (USD 625 000). Assets will be valued for wealth tax purposes on their current market value.
- Environmentally-related taxes: Broadening of the carbon tax base to coal (from 0% in 2023) to the standard carbon tax rate as it applies to fuels by 2028. The standard tax rate is currently COP 18 829 per ton of CO₂; it will increase in 2023 to COP 20 500 or USD 5 per ton of CO₂ and from then onwards it will increase with the consumer price index. The reform also includes the introduction of a tax on plastic packaging (COP 1.9 per gram).
- Health-related taxes: Introduction of a tax (based on the sugar content per millilitre) on sugar sweetened beverages. This would result in a modest price increase of around USD 2.6 cents for a 330ml can of soft drink with sugar content above the threshold. The reform also includes a new *ad valorem* tax of 10% levied on ultra-processed foods, including sausages and sweets. This is expected to result in a significant price increase for a wide range of food items.

OECD's preliminary insights

In general, the tax reform proposal appears to be a reasonable package that is aligned with the main objectives of the reform. Colombia faces many challenges. It has a significant fiscal deficit and gross public debt has increased to about 69% of GDP. It collects a very low level of tax revenues (18.7% of GDP in 2020, which is significantly below the averages in the OECD at 33.5% of GDP and the LAC region 21.9% of GDP) and faces high levels of income and wealth inequality and many development challenges. The reform will help mobilise additional revenues, which will facilitate increased spending in priority areas, such as education, health and the environment. Many aspects of the reform draw heavily upon recommendations of the TIC, and align with prior OECD recommendations, in particular with respect to the reform's ambitious base broadening measures. However, there are some ongoing concerns over the complex and distortive nature of the Colombian tax system, especially the impact on the tax burden on businesses, and whether these reforms pay sufficient attention to these concerns in order to support future growth.

In regard to the PIT, the reform appears to be a reasonable attempt to broaden the tax base by reducing tax expenditures, and to increase progressivity without tackling the politically thorny issue of the basic allowance. However, rather than directly eliminate many of the existing PIT expenditures, the reform seeks to curtail tax incentives by reducing the ceilings that apply to such exemptions; to some extent this also applies to the CIT, although it must be acknowledged that the reform also abolishes many CIT TEs. While reducing ceilings may avoid the difficult process of assessing each underlying tax incentive on its merits, it preserves the myriad complex tax incentives and gives rise to concern over whether the tax administration currently has the information and technical capacity to enforce such an approach.

Overall, Colombia has a relatively distortive and complex tax system, with multiple taxes that create a particularly high tax burden for businesses (e.g., the VAT paid on investment-related expenditure incurred by businesses is not creditable for VAT purposes but can partly be claimed as a CIT credit). The fact that the reform will eliminate some specific tax incentives and will abolish several tax privileges that specific sectors benefit from is to be welcomed. Many of these measures follow closely the recommendations made by the TIC in 2021. However, the use of an overall cap (3% of taxable income) on the tax incentives that can be claimed by businesses is not the ideal approach, in particular because this cap seems particularly low. On the one hand, the use of a cap on the total amount of TEs in the presence of a wide range of TEs that are available to firms prevents that firms, in response to the removal of a selection of TEs, just move from one to another TE to minimise their tax liability. On the other hand, a cap on the total amount of TEs that can be claimed by businesses may offset the positive incentive effects that these tax provisions aim at achieving and, when set at a low level, can result in a significant increase in the overall tax burden faced by businesses. In the absence of a more detailed consideration of the specific tax incentives available to businesses, it is not clear what effect this cap will have, although it is likely to exacerbate some of the existing distortions in the CIT. While the removal of certain tax incentives is welcomed, there would be merit in Colombia considering a more fundamental review of its CIT tax incentives, also in light of the impending introduction of Pillar Two.

Colombia has had a temporary wealth tax during 2020 and 2021, which the current reform proposal appears to be making permanent. The reform will start valuing assets based on their current market value and no longer based on their historical costs which is a welcomed improvement in its design. OECD experience shows that the impact of a wealth tax will very much depend on its design. For the tax to be effective, Colombia should continue to expand its AEOI network.

The decision to broaden the carbon tax to include coal is welcomed; while modest, it is a step in the right direction. Other taxes targeted towards influencing behaviour, such as the tax on plastic packaging and the tax on sugar-sweetened beverages seem in line with approaches being taken in other countries, although good design will be critical. However, the 10% tax on ultra-processed foods appears to cover an extensive list of foods and may face strong political resistance, given its expected impact on household costs.

Overall, the proposed reform should be welcomed for its attempts to raise Colombia's low tax-to-GDP level to reduce poverty and inequality by financing important new social investments in health, education and the environment. In particular, the OECD welcomes some positive steps in removing certain tax incentives and aligning the tax treatment across different economic sectors. It will be important, however, for Colombia to consider the overall impact of its tax system on businesses to ensure that it has an investment climate conducive to supporting inclusive and sustainable economic growth.

Appendix A: Further background information on the Colombian tax system

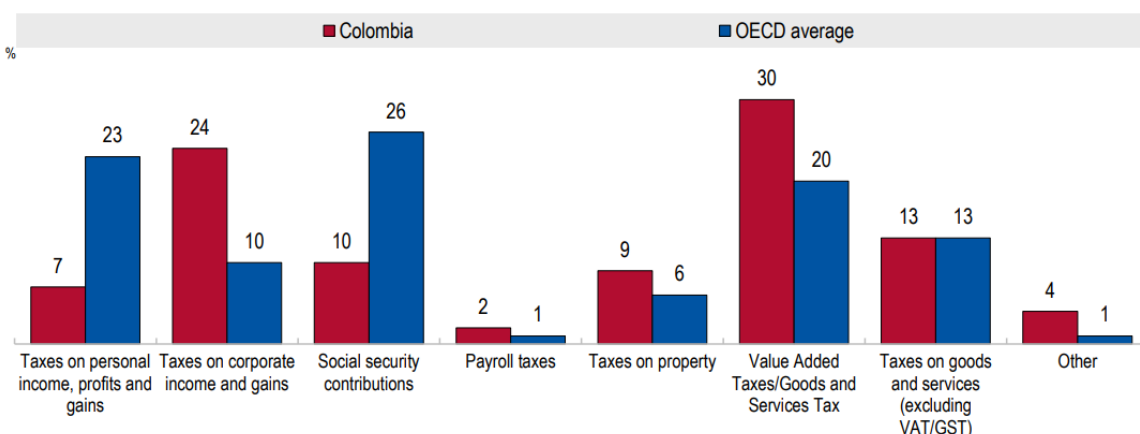
Colombia faces a significant fiscal deficit of about 5.6% of GDP; the gross public debt has increased to about 69% of GDP and the country runs a deficit of the fuel stabilization fund (Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles) of about 3% of GDP.

The country raises relatively low levels of tax revenues (18.7% of GDP in 2020), which is significantly below the averages in the OECD (at 33.5% of GDP) and the LAC region (21.9% of GDP). In particular, the PIT raises little tax revenue while, in contrast, businesses face a significant tax burden because of a relatively high CIT rate and a range of additional distortive taxes that businesses need to pay.

Poverty and inequality are high, creating significant challenges. More than 10% of the population faces extreme poverty and 35% of the population is considered poor. Income and wealth inequality are high, also in comparison to inequality in other LAC countries. The tax system does not contribute much to reducing inequality; statutory income tax rates are progressive but high-income taxpayers benefit from very generous tax expenditures, which reduces effective tax progressivity. The very rich pay the lowest effective tax rates.

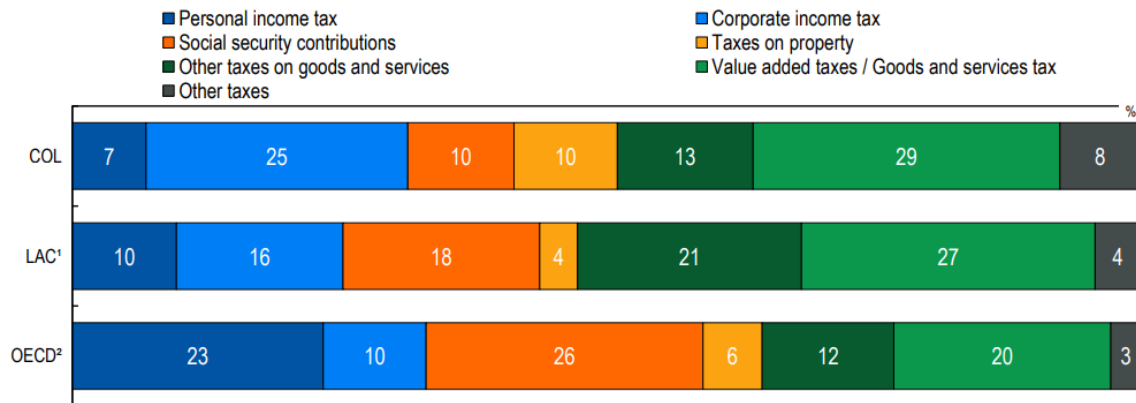
Tax structure compared to the OECD average, 2019

The structure of tax receipts in Colombia compared with the OECD average is shown in the figure below.



Tax structure compared to the regional averages

Tax structure refers to the share of each tax revenue category in total tax revenues. The highest share of tax revenues in Colombia in 2020 was derived from value added taxes / goods and services tax (28.7%). The second-highest share of tax revenues in 2020 was derived from corporate income tax (24.5%).



1. Represents the unweighted average of 26 LAC countries included in this publication and excludes Venezuela due to data availability issues. Ecuador is excluded from the LAC average for CIT and PIT revenue as a sufficient breakdown is not available.

2. Data for 2019 are used for the OECD average as the 2020 data are not available. All figures within the chart are rounded.

Appendix B: A more detailed look at the reform

Objectives of the tax reform (as stated by the new government)

- Raise revenues to finance additional expenditure on social programs to reduce poverty (and eliminate extreme poverty), with priority given to additional funding for education, health and the environment
- Contribute to fiscal consolidation
- Reduce income inequality as measured by the Gini index to below 0.5 (currently at 0.523), including by increasing the tax burden on taxpayers who have the greatest capacity to contribute
- Reduce tax evasion
- Broaden the tax base by addressing negative externalities

The reform aims to raise additional revenues of COP 25 000 thousand million (i.e., 1.72% of GDP, USD 5.7 billion) by 2023 and COP 50 000 thousand million in 2026 through increased tax compliance.

Expected revenue impact as a % of GDP

	2023
Personal income tax (PIT)	0.56
Corporate income tax (CIT)	0.35
Taxes on natural resources	0.48
Health taxes	0.18
Other measures	0.15
Total	1.72

Main tax measures/ reforms that are included in the tax reform bill

Personal Income Tax (PIT)

1. All taxable sources of personal income will be taxed under the same PIT rate schedule. In particular, dividends and “occasional gains”, which are currently taxed separately, will now be added to labour income, “non-labour” income, pension income and other capital income and taxed under the same PIT rate schedule.
 - To compensate for this change, the annual amount of dividends that are tax exempt per taxpayer will be increased (from COP 12 million to COP 45 million or from USD 2 700 to USD 10 300).
 - The amount of CIT paid linked to the dividend remains deductible from the PIT tax liability.
 - The 20% dividend withholding tax will also be deducted from the tax liability.
 - A wider range of “occasional gains” will become taxable (i.e., certain exemptions that applied to “occasional gains” will be abolished while in other cases the tax-exempt ceiling will be reduced). For instance, the cap on life insurance proceeds is reduced from 12 500 UVT³ (USD 108 400) to 3 250 UVT (USD 28 200). Instead, the exemption on occasional gains from the sale of the main residence is increased from 7700 UVT (66 760 USD) to 13 000 UVT (112 710 USD).
2. The ceiling to the amount of the “special deductions” and “exempt income” that can be claimed will be significantly limited: the ceiling will be reduced by 75% (from 5 040 to 1 210 UVT or from USD 43 400 to USD 10 500).
3. The additional PIT exemption that applies to pension income is significantly reduced by 85% (from 12,000 to 1,790 UVT or from USD 104 000 to USD 15 400).
4. The ceiling to the tax provision that exempts 25% of labour income from tax is reduced by more than 70% (from 2 880 UVT to 790 UVT or from USD 25 000 to USD 6 850). Currently, the maximum deduction is reached for a taxpayer with labour income of 11 520 UVT (USD 100 000); under the tax reform, the maximum deduction will be reached at an income level of 3 160 UVT (USD 27 400).
5. The basic tax allowance within the PIT (i.e., the exempt income threshold) remains unchanged.

It has been stated by the new government that the tax burden will only increase for those earning above COP 10 million (around USD 2 300) monthly, which constitutes about 2.4% of the population that earns any income (13% of taxpayers that submit a tax return).

Corporate Income Tax (CIT)

- The maximum amount of TEs within the CIT that businesses can claim will be limited to 3 percentage points of net taxable income (calculated without considering these TEs). This applies to TEs that fall within the categories of exempt income, non-taxable income, tax credits and special deductions.
- Royalties paid for the exploitation of natural resources will no longer be deductible from the CIT base.
- The financial sector CIT surtax of 3 percentage points will become permanent.
- Single-company Free Trade Zone users will be taxed at the standard CIT rate as from 2023 onwards. Instead, other Free Trade Zone users will continue to benefit from the 20% reduced CIT rate provided they submit and have approved and Internationalization Plan and at least a certain (to be defined) percentage of their production is exported. These changes will take effect as from 2024 onwards.

³ UVT stands for Unidad de Valor Tributario and is adjusted annually. Its value in 2022 was fixed at COP 38 004 (USD 8.7).

- The 50% “Industria y Comercio” (ICA) turnover tax credit (against the CIT liability) will become a tax allowance/special deduction. The MOF argues that tax expenditures granted by the central government incentivise subnational governments to increase the ICA tax burden because companies are partly compensated anyway. While the proposal to substitute the tax credit into a deduction aims to reduce this perverse incentive, it this measure will increase the tax burden for businesses significantly.
- In addition, the bill would eliminate a wide range of special tax treatments, including:
 - The concept of deemed costs and expenses applicable to coffee crops
 - Several income tax exemptions (e.g., those applicable to some entrepreneurial activities related to technological and creative industries, activities related to the development of the agricultural sector, as well as forestry plantations, fluvial transportation and construction of low-income housing)
 - The mega-investment regime
 - The special economic and social development zones regime (ZESE)
 - Certain benefits related to the film and publishing industries

These base broadening measures are aligned with the recommendations made by the Colombia Tax Incentives Commission (see Annex B).

- Also aligned with the recommendations made by the Tax Incentives Commission, the tax reform would eliminate the reduced CIT rates applicable to the income of hotels, theme parks, ecotourism services, some late maturity crops (e.g., cocoa, rubber, oil palm, citrus, and fruit trees), some publishing companies, and international shipping services performed by vessels registered in Colombia, among other things. In those cases, the general CIT rate would apply.
- The 5-year straight line depreciation method currently in place for the exploration of mining oil and gas is abolished.

Dividend withholding tax

- The dividend withholding tax for individuals is increased from 10% to 20% but remains creditable for Colombian residents against PIT.
- The dividend withholding tax for non-resident corporations and individuals is increased to 20% (the current rate is 10% for corporations and less or equal than 10% for individuals); this measure does not apply for non-residents in countries with which Colombia has signed tax treaties.

VAT

- Elimination of the VAT free days (during which the purchase of a range of goods was VAT-free).
- VAT will not be levied on imports with value below USD 200 when these were produced in countries with which Colombia has a free trade agreement (FTA), except if these goods were originally produced elsewhere. Currently this exemption applies to imports below USD 200 from countries with which Colombia has an FTA irrespective of where they were originally produced.

Health taxes

- Introduction of a tax on sugar sweetened beverages. The tax is based on the sugar content per millilitre. Above 8g sugar content per 100ml, a tax of COP 35/100 ml would apply. This would result in a modest price increase of USD 2.6 cents for a 330ml soft drink with sugar content above the threshold.
- Introduction of a tax levied on ultra-processed foods, including sausages and sweets, equal to an ad valorem tax levied at a rate of 10%. This will result in a significant price increase for a wide range of food items.

Environmentally-related taxes

- Broadening of the carbon tax base to coal.
- A gradual increase in the carbon tax rate that will be applied to coal (from 0% in 2023) to the standard carbon tax rate as it applies to fuels by 2028; the standard tax rate is currently COP 18 829 per ton of CO₂; it will increase in 2023 to COP 20 500 or USD 5 per ton of CO₂ equivalents and from then onwards it will increase with the consumer price index.
- Introduction of a tax on plastic packaging (COP 1.9 or 0.043 USD cents per gram).

Extraordinary resource export tax

- Introduction of a windfall profits tax on exports of certain natural resources (crude oil, coal and gold) at 10 percent of the excess of the market price over a specified reference price.

Wealth tax

- Permanent wealth tax with a progressive rate schedule (0.5-1%) levied on wealth exceeding USD 625 000 (72 000 UVT).

Changes to the presumptive business tax regime SIMPLE

- Reduction in top turnover rates for some sectors of activity.
- The education and health services sectors now qualify for SIMPLE.

Tax administration measures

- A range of measures will be introduced that aim at reducing tax evasion.

Bibliography

CEPAL (2022), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2022: desafíos de la política fiscal para un desarrollo sostenible e inclusivo*, [7]
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47920/1/S2200395_es.pdf.

Corficolombiana (2022), *Reforma Tributaria y sector hidrocarburos*, [6]
<https://investigaciones.corficolombiana.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/reforma-tributaria-y-sector-de->

hidrocarburos/informe_1193828?utm_source=sendgrid.com&utm_medium=email&utm_campaign=website.

Minhacienda (2021), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*, Ministerio de Hacienda y crédito público, Bogotá, Colombia, <https://bit.ly/3vnyzmP> (accessed on 13 July 2021). [4]

OECD (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/991f37df-es>. [2]

OECD (2022), *OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022*, OECD Tax Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/054722db-en>. [1]

OECD (2022), *Taxes on single-use plastics*, <https://www.oecd.org/stories/ocean/taxes-on-single-use-plastics-186a058b>. [9]

OECD (2021), *Perspectivas Económicas de América Latina*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>. [5]

OECD (2021), *Preventing single-use plastic waste*, <https://doi.org/10.1787/c62069e7-en>. [10]

OECD/The World Bank (2020), *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe*, <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>. [8]

OECD, Dian and Ministerio de Hacienda (2021), *Tax Expenditures Report by the tax experts commission - Colombia 2021*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/country-reviews-advice/tax-expenditures-report-by-the-tax-experts-commission-colombia-2021.pdf> (accessed on 14 September 2021). [3]