

Elementos para considerar de la futura reforma tributaria

En la estrategia fiscal de mediano plazo se espera que a partir de 2022, en la medida que la evolución de la pandemia despeje las perspectivas económicas del país, el Gobierno Nacional retorne a una senda consistente con los parámetros de la Regla Fiscal, que a su vez garantice la sostenibilidad de la deuda.

Hay que tener presente que las finanzas del Gobierno Nacional presentan una brecha estructural, donde los ingresos tributarios no alcanzan a cubrir el gasto presupuestal total (con servicio de la deuda), ni el gasto presupuestal primario (sin considerar el servicio de la deuda, es decir amortizaciones e intereses).

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2020, en la próxima década el Gobierno Nacional Central (GNC) deberá hacer un ajuste que permita una reducción sostenida de la relación entre el saldo de la deuda pública y el PIB. De acuerdo con este objetivo, deberá registrar una reducción del déficit fiscal equivalente a 3,1 puntos porcentuales (pp) del PIB en 2021 y un ajuste adicional de 2,6 pp en 2022, seguido de ajustes moderados para lo que resta de la década.

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Vicecontralor Geneneral de la República (E)

Dirección Técnica y elaboración del documento:

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Carlos Humberto Barrera Gallo
Miguel Alfonso Montota Olarte
Juan Pablo Radziunas Pulido
Dirección de Estudios Macroeconómicos

Edgar Giovanni Zuleta Parra
Edición y diagramación

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

En el corto plazo ello significaría reducir el déficit fiscal de 8,2% del PIB en 2020 a 5,1% del PIB en 2021 y a 2,5% del PIB, y en esa línea de ajuste llegar gradualmente a un déficit de 1% del PIB en el 2031. Lo anterior implica que la deuda bruta del GNC se reduciría de 65,6% del PIB en 2020 a 42,9% del PIB en 2031.

Según el Gobierno, el logro de esta meta se alcanzaría principalmente con una combinación de contener el aumento del gasto y buscar un aumento del recaudo tributario de 2 p.p. del PIB a partir del 2022. En otras palabras, el Gobierno buscará adicionar al recaudo tributario 2 p.p. del PIB través de una reforma tributaria que entraría en vigor a partir de 2022.

Así, los ingresos tributarios del GNC aumentarían de 13,5% del PIB en 2021 a 16,1% del PIB en 2022, al tener en cuenta la reforma tributaria y el efecto por crecimiento económico.

El comportamiento tributario en el 2020

De acuerdo con el reporte de la DIAN, el recaudo de impuestos llegó a \$146,18 billones en el 2020, siendo 1% superior a la meta ajustada de recaudo para 2020 en el MFMP (junio de 2020). Sin embargo, implica una reducción de 13,9% de la meta inicial de recaudo antes de la pandemia.

Este recaudo bruto de impuestos de la DIAN es menor 7,1% frente al presentado en el año 2019 (\$157,4 billones). En esta caída se destaca la reducción de 8,2% en el recaudo (\$9,8 billones) del IVA, retención renta y el impuesto al consumo.

La propuesta de reforma fiscal para 2021

De acuerdo con el Gobierno, la reforma fiscal (no tributaria, como la denomina el mismo) que se tendría proyectada para 2021 incluiría¹ por el lado de los ingresos un ajuste en algunos impuestos contemplando la eliminación de las exenciones vigentes en el impuesto a la renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Específicamente se contemplarían los siguientes aspectos:

¹. Debe señalarse que, oficialmente, el Gobierno no se ha pronunciado concretamente al respecto.

1. Ampliación de la base gravable del IVA y eliminación de las exenciones vigentes. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, los bienes y servicios excluidos del IVA corresponden a \$61,3 billones, los bienes exentos (con tarifa 0 %) representan \$10,2 billones y los bienes con tarifa diferencial del 5% lo hacen con \$3,47 billones.

Eso significa que el total de beneficios tributario por concepto de IVA suman \$74,9 billones² (Cuadro 1).

Cuadro 1
Costo de las exenciones del IVA
Valor estimado de pasar a la tarifa general actual del 19%
(Miles de millones)

Concepto	Valor	% del PIB
Bienes y servicios excluidos	61.281	5,8
Bienes exentos	10.181	1,0
Bienes y servicios al 5%	3.474	0,3
Total	74.940	7,1

Fuente: MFMP 2020

2. Eliminación de exenciones en el impuesto a la renta. Actualmente los beneficios del impuesto de renta se cuantifican en \$ 10,7 billones por concepto de rentas exentas, \$ 4,98 billones por descuentos tributarios y \$ 0,80 billones por deducción de activos fijos.

3. Ampliar la base tributaria del impuesto de renta enfatizando hacia las personas naturales y las empresas informales. Según el Ministro de Hacienda en Colombia se recauda por concepto de impuesto de renta el 6% del PIB, mientras que los países avanzados recaudan el doble (12% o 13%) y la composición del tributo es completamente distinta en Colombia frente a países pares y avanzados: de seis puntos del recaudo, cinco los pagan las empresas formales y uno las personas. En países avanzados es al revés, 80% lo pagan las personas y 20% las empresas³.

Adicionalmente, de acuerdo con ANIF, en Colombia las personas naturales pagan el 1,2% del PIB en impuesto de renta y sólo haya alrededor de dos millones de contribuyentes de impuesto a la renta, que representan apenas el 4,5% de quienes están en el mercado laboral. Según ANIF, las exenciones y excepciones, tanto en renta como en IVA, equivalen a ocho puntos del PIB. El Gobierno señala que con la implementación de la devolución del IVA a los grupos de la población de menores ingresos la propuesta de ampliar la base y eliminar exenciones del IVA sería viable. Desde mediados de 2020 el Gobierno Nacional puso en marcha el Programa de Devolución del IVA, una transferencia monetaria no condicionada a aproximadamente un millón de personas, por un monto mensual de \$37.500.

2. Fuente Ministerio de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2020

3. Entrevista al Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla. Diario La República, diciembre 18 de 2020

4. Mejorar el proceso de fiscalización: reforzar la factura electrónica, la nómina electrónica y mejoras en los procesos fiscalizadores y sancionatorios con el fin de reducir la evasión en el IVA y el impuesto a la renta.

5. Otros impuestos: impuestos verdes, al carbono, bebidas azucaradas, etc.

Existe un relativo consenso entre los gremios económicos frente a los puntos señalados anteriormente. Incluso las calificadoras de riesgo ven inminente y necesaria la reforma fiscal para evitar la pérdida en el grado de inversión del país. De acuerdo con Richard Francis, líder de la calificación para Colombia de Fitch Ratings, sin esa reforma es imposible que el país logre estabilizar el déficit fiscal y empezar a reducir la deuda pública, dos aspectos clave en su análisis. Al respecto Fitch se pronunció en días pasados señalando que “sin esa reforma es imposible que el país logre estabilizar el déficit fiscal y empezar a reducir la deuda pública”. El Gobierno necesita al menos 2% de ingresos nuevos señala la calificadora y añade que “en el lado de gastos no hay mucho margen para acortarlos, pues en Colombia son bastante inflexibles. Creemos que el Gobierno se tendrá que centrar en incrementar los ingresos, y eso significaría medidas como ampliar la base del IVA o quitar las exenciones en el lado del impuesto a la renta. A nosotros nos interesa que las medidas sean creíbles e incrementen los ingresos, pero cómo lo hagan, no nos importa.”⁴

La ampliación de la base del IVA y la eliminación de las exenciones es un tema de debate. En contra de tal iniciativa está, por ejemplo, el informe realizado por los investigadores Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia, del Centro de Política Fiscal de la Universidad Nacional. Allí se señala que con la universalización del IVA a toda la canasta familiar no se impactaría en gran medida a los estratos altos, pero sí a los más bajos. En el informe se señala que “el recaudo se iría a concentrar fundamentalmente en los hogares de la clase media (44%), seguido por los de la vulnerable (26%), los hogares en pobreza (19%) y, finalmente, los de la clase alta (11%), destacándose cómo el peso del impuesto IVA sobre el ingreso representaría el 24,4% para los hogares en pobreza, mientras que para los hogares ricos sería de tan sólo el 10,8% y mucho menos para el sub-decil de los hogares más ricos de la clase alta, para los que el IVA a la canasta familiar tan sólo representaría el 7,3% de su ingreso”.

Aspectos macroeconómicos de una reforma tributaria

Llevar a cabo una reforma tributaria en el 2021 con el objetivo de elevar el recaudo y reducir el déficit fiscal puede resultar contraproducente y tener un efecto contrario al deseado. Si se enfoca en el IVA, afectaría el consumo de los grupos sociales con ingresos bajos y medios, los cuales han sido severamente

4. Richard Francis, líder de la calificación para Colombia de Fitch Ratings en diario Portafolio, enero 14 de 2021.

afectados con el desempleo y la drástica caída de ingresos durante la pandemia. De esta manera el consumo agregado se reduciría, disminuyendo así la demanda agregada, lo que afectaría la inversión privada, cuyas expectativas de mayores ventas serían aún más negativas, lo que finalmente repercutiría en una débil recuperación del crecimiento económico y por tanto en un recaudo tributario menor en el mediano plazo al esperado por el Gobierno.

Si la reforma tributaria apunta además a una reducción del impuesto a la renta a las empresas con el objetivo de aumentar la inversión, su efecto es incierto en la medida en que las expectativas negativas en términos de ventas y crecimiento económico contribuyen en mayor medida en la decisión de invertir por parte de los empresarios en el actual contexto de la pandemia.

En lugar de llevar a cabo una reforma tributaria con fines fiscalistas, que como se señaló tendría posibles efectos contrarios a los deseados, se debería aprovechar la crisis económica generada por la pandemia para hacer una reforma tributaria estructural, que logre corregir las desigualdades que existen en materia de recaudo, tanto a nivel empresarial con unos sectores contribuyendo más que otros, como a nivel personal, con grupos de individuos de elevados ingresos contribuyendo proporcionalmente menos que grupos sociales con menores ingresos.

Es importante reflexionar sobre otras fuentes de ingresos como el impuesto al patrimonio a las personas y el impuesto a la propiedad rural, que contribuirían no solo a elevar el recaudo del gobierno nacional y los territorios, sino que además sería un aporte importante para disminuir la elevada desigualdad del ingreso y la riqueza que existe en el país. Así mismo, para la CGR resulta imperativo que el Estado colombiano reforme el sistema tributario, no solo con consideraciones fiscales de corto plazo, sino de manera estructural buscando un sistema más simplificado que propenda por un más bajo costo de administración, y a la vez dificulte las prácticas de evasión y elusión.

De otro lado, es importante que el gobierno retome las propuestas de impuestos que incentivan un mejor cuidado de la salud, como el impuesto a las bebidas azucaradas, en la medida que busca desincentivar el consumo de este tipo de bebidas y, por esa vía, reducir las enfermedades que le están asociadas y en términos de recursos le permitiría obtener una fuente nueva de financiamiento para el sector salud. Esta propuesta se ha esgrimido en pasadas reformas tributarias y no ha tenido éxito.

Adicionalmente es importante evaluar el impacto que han tenido las exenciones y deducciones en la generación de producción, exportaciones y empleo y adoptar las medidas que se requieran para eliminarlas o mejorarlas.

Si bien al gobierno le preocupan el déficit fiscal y el aumento del saldo de la deuda que se han dado como resultado de la pandemia, debe señalarse que es importante mantener e incluso elevar el gasto público para enfrentarla y compensar el declive de la economía, esto mientras la pandemia desaparece y se recuperan las empresas y los hogares, tal como lo han

expresado organismos multilaterales como el FMI⁵ y la OCDE⁶. Es imprescindible estimular la reactivación de la economía y lograr un crecimiento sostenido para los próximos años, esto de la mano de una política monetaria mantenga bajas las tasas de interés. En esa medida el déficit y la deuda a PIB se reducirán en el mediano plazo.

Algunas conclusiones

El 2% adicional con el que se espera reforzar el recaudo de impuestos será mediante una reforma tributaria, que muy probablemente surgiría de cambios en las exenciones tributarias que estarían soportados en las recomendaciones de la Comisión de expertos conformada en el segundo semestre de 2020, y tal vez de aumentos en los impuestos verdes (vinculados con el medio ambiente) como lo ha insinuado el gobierno en otras oportunidades.

Como lo ha señalado la Contraloría General de la República en otras oportunidades, el reforzar y lograr aumentos en el recaudo tributario es necesario y lo más adecuado para sanear las finanzas del GNC. No obstante, en esta coyuntura el gobierno debe ser cuidadoso que las modificaciones que realice al sistema tributario no se conviertan en un obstáculo para la reactivación económica, y permitan avanzar en equidad y simplicidad. Por ello, una reforma debe buscar, aparte de aumentar el recaudo, avanzar en progresividad principalmente profundizando la tributación en las capas de la población que tienen los mayores ingresos y patrimonio.

No se puede soslayar, que en términos internacionales y comparado con los países miembros de la Oede en Colombia se tiene bajo recaudo tributario en proporción del PIB, y falta avanzar en progresividad tributaria.

5. De acuerdo con Monitor Fiscal (octubre de 2020) el FMI asegura que mientras la incertidumbre sobre el recorrido de la pandemia siga vigente, los gobiernos deben asegurarse de no retirar el apoyo fiscal demasiado rápido, aunque deben ser selectivos en el gasto y permitir las reasignaciones sectoriales durante la reactivación económica. En un contexto de tasas bajas de interés y alto desempleo, el impulso a la inversión pública —comenzando por proyectos para mantener y ampliar la capacidad— puede crear empleo y estimular el crecimiento económico. En materia tributaria se debe evaluar la aplicación de impuestos más altos para los grupos más acaudalados y las empresas más rentables.

6. “Se debe elevar el gasto público en los países y tener menores impuestos para impulsar la reactivación económica y reducir el desempleo. No se debe endurecer la política fiscal sino hasta uno o dos años después de superada la pandemia” (Laurence Boone, economista jefe de la OCDE, en Financial Times enero 4 de 2021).