

COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Septiembre 13 de 2022

Página
1

Reforma tributaria: aciertos y discusiones

Hace años que el país enfrenta retos fiscales. Desde hace ya décadas los gastos del Gobierno Central son mayores a sus ingresos (déficit estructural), en particular desde 1991. Es decir que el recaudo no es suficiente para cubrir las crecientes necesidades del Estado. Nos quedamos cortos para financiar un gasto en el que, en especial su componente social, ha crecido mucho en los últimos 30 años. A eso se suman las necesidades y medidas que se tomaron para enfrentar la emergencia sanitaria del COVID-19 y el hecho de que el nuevo gobierno ya anunció una ambiciosa agenda social que implica, por supuesto, un importante esfuerzo de gasto para llevarse a cabo.

La reforma tributaria que el Gobierno Nacional radicó en el congreso llega en el momento necesario, la deuda es la más alta en la historia del país. El déficit hoy es superior a los 9 puntos del PIB si se tiene en cuenta el problema que se ha generado con el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC).

En la propuesta de reforma, el ejecutivo muestra esfuerzos importantes por simplificar el cobro de impuestos a los diferentes agentes, así como también una línea progresiva en la forma en la que busca generar el recaudo. Pero, hay que señalar que esa progresividad no es muy diferente a la que existe hoy en

día y genera, como ya es costumbre, mayores presiones fiscales sobre quienes actualmente ya recae el grueso del recaudo.

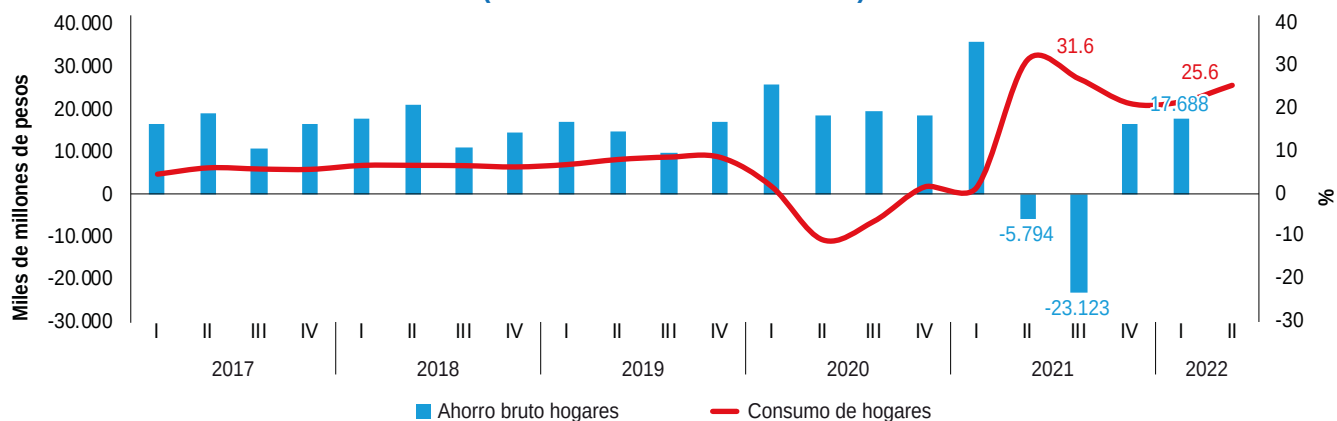
En este *Comentario Económico del Día* repasaremos los análisis de ANIF sobre la Reforma para Igualdad y Justicia Social que presentó el Gobierno Nacional ante el Congreso, haciendo énfasis en los aciertos y aspectos por mejorar que se encuentran en el articulado.

Coyuntura actual

La presentación de la reforma llega en un contexto en el que la demanda interna, impulsada por un incremento en el gasto de los hogares mediante endeudamiento, no para de crecer. Prueba de eso es la disminución en el ahorro de los hogares y el crecimiento del endeudamiento (ver Gráfico 1 y 2).

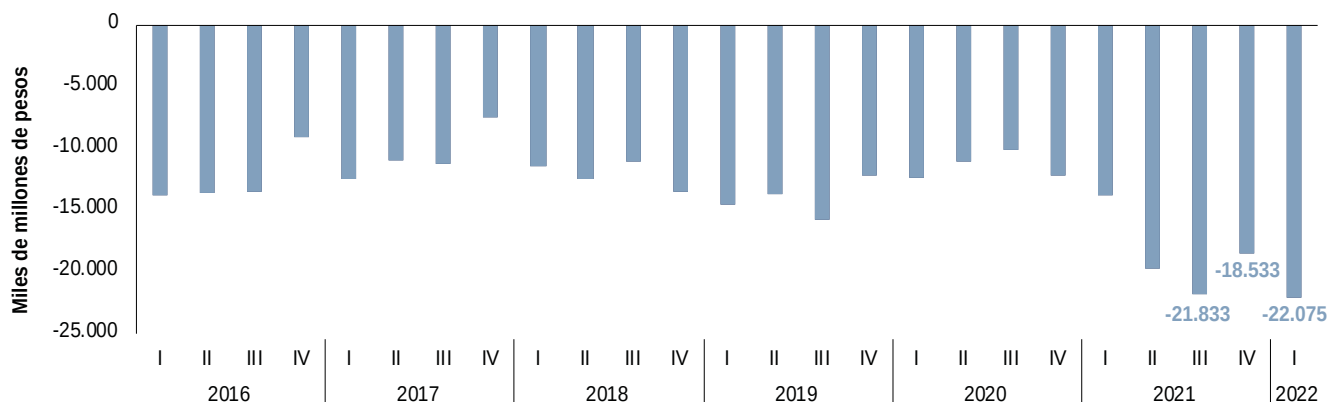
Lo anterior se ha traducido en un exceso de demanda que se ha suplido con un aumento en las importaciones, lo que, a su vez, genera un crecimiento en el déficit de cuenta corriente. Ese déficit se ha financiado principalmente con inversión. Sin embargo, si en el mediano plazo no se ven correcciones en los frentes

Gráfico 1. Ahorro y consumo de hogares
(Cifras en términos corrientes)



Fuente: ANIF con base en DANE.

Gráfico 2. Endeudamiento neto de la economía interna
(Cifras en términos corrientes)



Fuente: ANIF con base en DANE.

fiscal y externo, la inversión comenzará a salir y se agudizará el problema. Es por eso que, conscientes de que el aumento del consumo de los hogares es uno de los principales causantes de ese problema, el Banco de la República ha venido subiendo la tasa

de interés de manera significativa durante lo corrido del año y lo seguirá haciendo en los próximos meses.

De lo anterior hay que señalar algo importante, los altos niveles de inflación no sólo se explican por fac-

tores internos, como el aumento excesivo de la demanda, sino también por factores externos (tasa de cambio, precios de transporte, inflación en Estados Unidos, etc.).

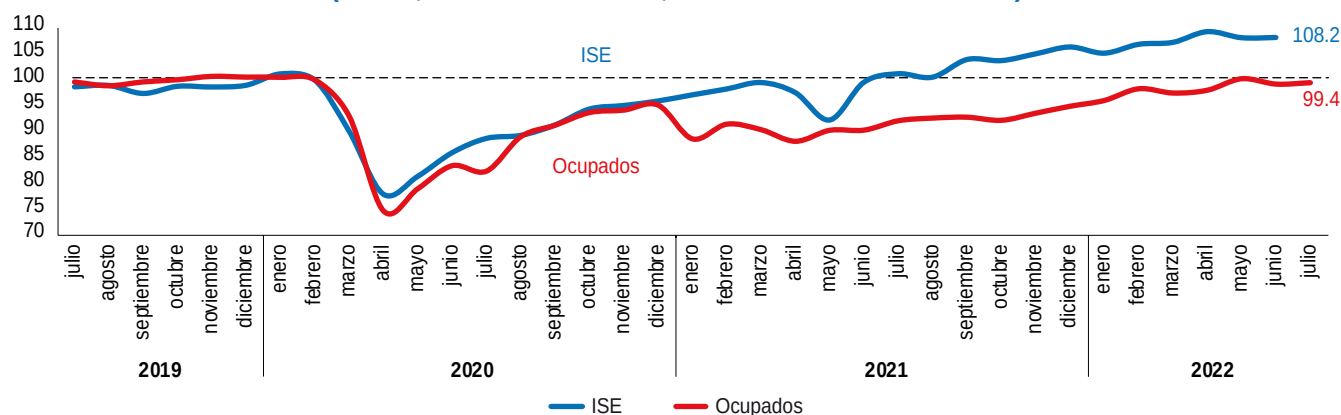
Adicionalmente, si bien es cierto que la economía se ha recuperado satisfactoriamente, con crecimientos superiores al 10% en el primer semestre del año, los niveles de empleo no han seguido la misma tendencia (ver Gráfico 3). Esa divergencia entre producto y ocupación es preocupante para la estabilidad macroeconómica en el largo plazo y no permite que se generen los niveles de empleo necesarios para que los hogares aumenten su capacidad de ahorro.

Es entonces bajo esa coyuntura de baja capacidad de ahorro y alto nivel de endeudamiento de los hogares, sumado a un estancamiento en la generación de empleo, que se presenta una reforma que busca recaudar cerca de 1.7% del PIB. Con eso, el ejecutivo espera cumplir con las obligaciones de estabilización fiscal y con aquellas adicionales en materia social que adquirió con la ciudadanía.

Ahora, revisando el estado de las finanzas públicas, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que se presentó por el gobierno anterior en el primer semestre de 2022, plantea una senda muy optimista de reducción de deuda y ajuste del balance fiscal. Todo eso en el marco de un importante desbalance entre los ingresos y los gastos del GNC (ver Gráfico 4). Es muy improbable que el ajuste proyectado se materialice. Eso depende, en gran parte, del crecimiento de la economía, el incremento en los precios del petróleo y de la ambiciosa reducción de la inversión, un punto que consideramos particularmente complejo de lograr.

Como se ve en el Gráfico 5, la salud, la educación y el trabajo son los 3 sectores que mayor cantidad de gasto capturan del presupuesto nacional. En ese sentido, es difícil recortar magnitudes significativas del presupuesto sin sacrificar metas del mismo gobierno en materia de política social. Además, el nuevo gobierno ya ha anunciado un paquete ambicioso de programas sociales que presionarán el gasto en adelante, en particular en lo que se refiere a la Paz, las transferencias a los hogares, las pensiones, la

Gráfico 3. ISE vs. Número de ocupados
(Índice, febrero 2020 = 100, series desestacionalizadas)

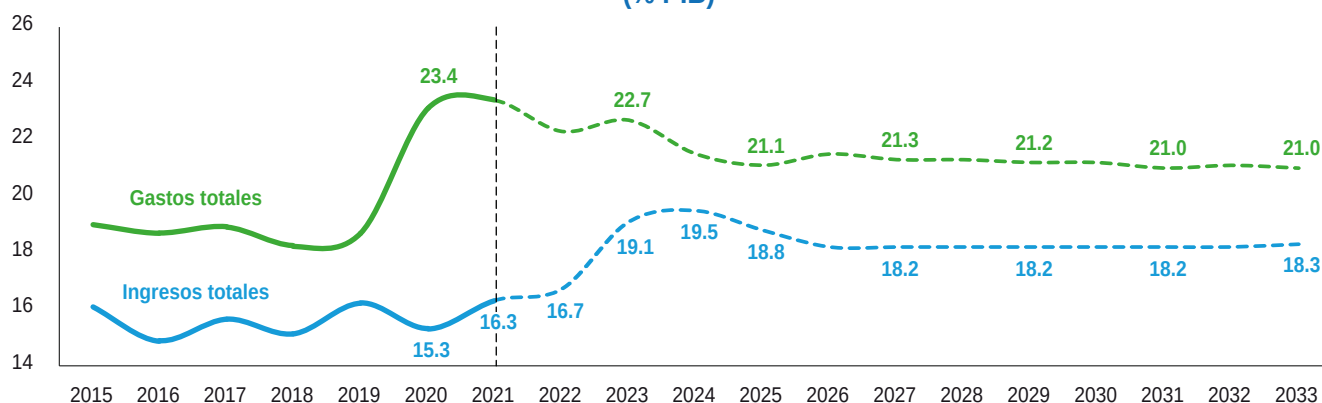


Fuente: cálculos ANIF con base en DANE.

salud, la educación, la infraestructura y el cambio climático. Incluso, en las discusiones del trámite de presupuesto para 2023 ya se ha planteado un incremento del monto global del presupuesto, con un aumento en la inversión en \$10.3 billones. Eso demues-

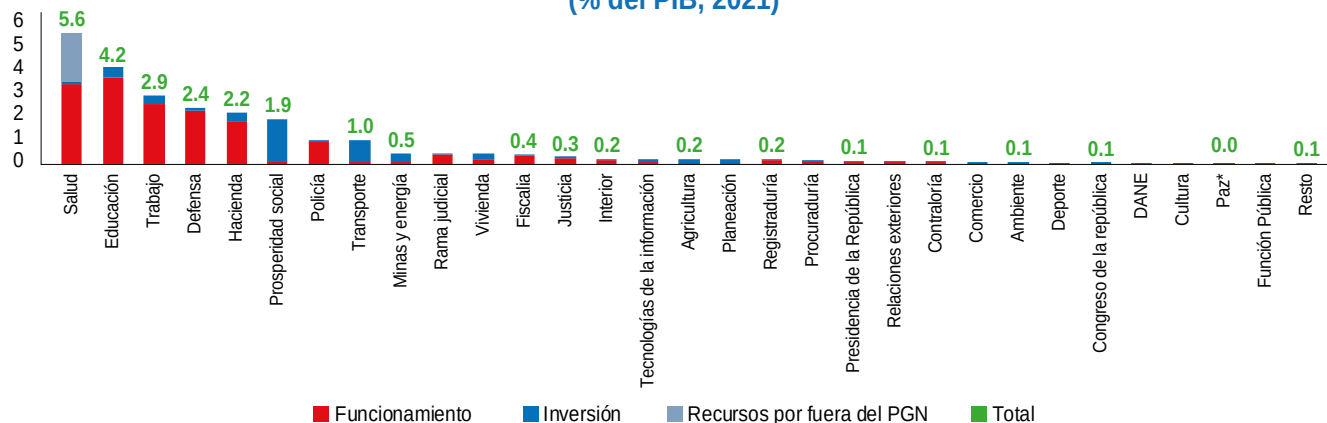
tra que, tal como lo habíamos anunciado en nuestro *Informe Semanal* 1552 del 10 de agosto de 2022, el ajuste en inversión para 2023 que proponía el Presupuesto General de la Nación (PGN), de casi 1 punto del PIB, era simplemente una utopía.

Gráfico 4. Ingresos y gastos del GNC (% PIB)



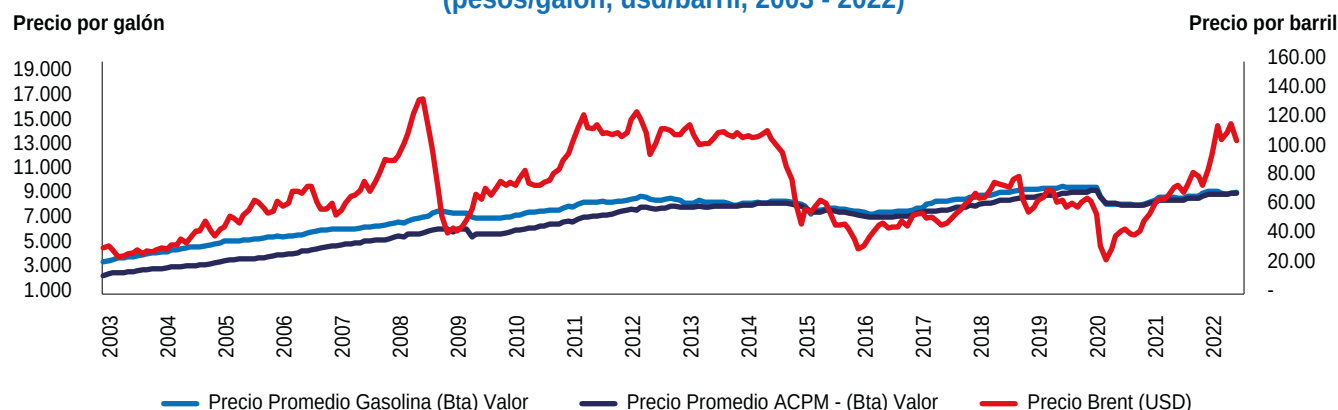
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 5. Gasto del PGN 2022 por sectores (% del PIB, 2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 6. Precios de los combustibles y del petróleo mes a mes
(pesos/galón, usd/barril, 2003 - 2022)**



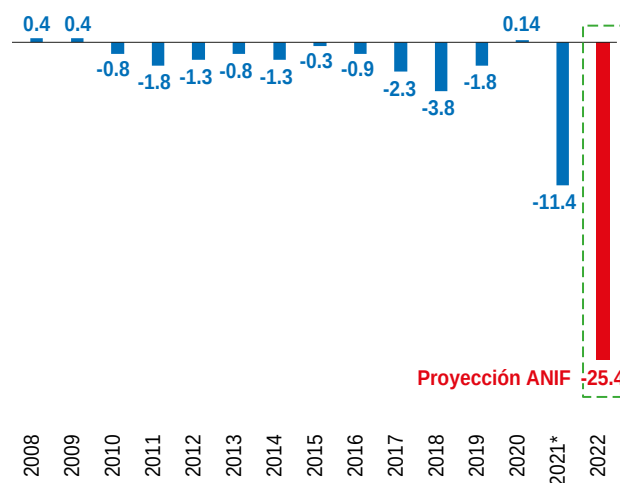
Fuente: elaboración ANIF con datos del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía y St. Louis Fed.

Ahora bien, por el lado positivo, por concepto del constante aumento en los precios del petróleo en lo corrido de 2021 y 2022, el gobierno tendrá el año entrante ingresos adicionales con los que no contaba (ver Gráfico 6). Ese factor representa un alivio para las metas de recaudo y permite que las soluciones puedan ser más escalonadas y así enviar mensajes de solidez a los mercados internacionales.

Sin embargo, tal como lo anunciábamos en líneas anteriores y como analizamos en nuestro *Informe Semanal* 1546 del 3 de mayo de 2022, el aumento en el precio de los combustibles a nivel global ha generado un desbalance importante en el FEPC. Actualmente el subsidio por galón de combustibles (tanto gasolina como ACPM) está en el orden de los \$7.000 pesos, cosa que ha hecho insostenible al fondo en el mediano plazo. El país enfrenta una situación fiscal compleja. La deuda del Gobierno Nacional Central (GNC) en este momento es de más del 60% del PIB, la más alta de la historia. Lo que ha llevado a que el déficit fiscal hoy sea del 7.1% del PIB. A eso hay que sumar la deuda del FEPC que, según nuestros cálculos, a cierre de 2022 puede llegar a los 2 puntos del PIB (ver Gráfico 7). En ese sentido y con respecto a lo anterior, el reciente anuncio del gobierno de incrementar los precios de

la gasolina es una buena señal para la estabilidad fiscal. El subsidio es nocivo para las finanzas públicas y está mal focalizado.

Gráfico 7. Saldo del FEPC en billones de pesos corrientes – MFMP-2022



* Nota: el valor de 2021 hace referencia al dato proyectado por el MHCP para el cierre de la vigencia.
Fuente: elaboración ANIF con datos del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía y St. Louis Fed.

Aspectos positivos de la reforma

Ahora bien, para entrar al detalle de la Reforma Tributaria (RT) presentada, lo primero es que hay que resaltar que se ha empezado con su trámite en los primeros días del gobierno. Es decir, hay un reconocimiento de la urgencia de hacer de las finanzas públicas y la estabilidad fiscal una prioridad en la agenda política nacional.

Como primer aspecto positivo resaltamos que se estipulan medidas que, en conjunto, generan más recaudo por renta a personas. En Colombia, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los países de la OCDE e incluso en otros del mismo nivel de desarrollo de la región, el grueso del recaudo por impuesto a la renta recae sobre las personas jurídicas. En un esfuerzo por revertir esa situación, la RT i) reduce la excepción del 25% aplicable a rentas de trabajo de 2.880 UVT ¹ (aproximadamente \$109 millones al año) a 790 UVT (cifra cercana a los \$30 millones). ii) establece un nuevo límite a las rentas exentas y deducciones en 1.210 UVT (\$45 millones al año) cuando antes se podría deducir hasta 5.040 UVT (\$191 millones aproximadamente). iii) incluye un tope de costos y gastos deducibles de la renta líquida que proceda de rentas de trabajo y iv) reduce la exención del impuesto a pensiones de 12.000 UVT (\$38 millones mensuales) a 1.790 UVT (\$6 millones mensuales).

En segundo lugar, la simplificación. El gobierno propone la creación de una cédula única de tributación, con tarifas progresivas entre el 0 al 39% (vigentes actualmente). La medida no solo aumentaría el recaudo, también aportarían a la simplificación del sistema, que hoy en día es bastante complejo, lo que hace difícil pagar impuestos y hacerle seguimiento al contribuyente. La simplificación a la hora de pagar los impuestos disminuiría la evasión y aumentaría el recaudo. En esa misma línea y con los mismos efectos, en el articulado también se contempla el fortalecimiento del Régimen de Tributación Simple para micro y pequeñas empresas.

¹ Unidad de Valor Tributario. Para el año 2022 es de \$38.004 COP.

Tercero, es una buena noticia que se busque una reducción de exenciones, como la eliminación del descuento del ICA y las reducciones de los topes nominales de rentas exentas y deducciones a individuos y empresas.

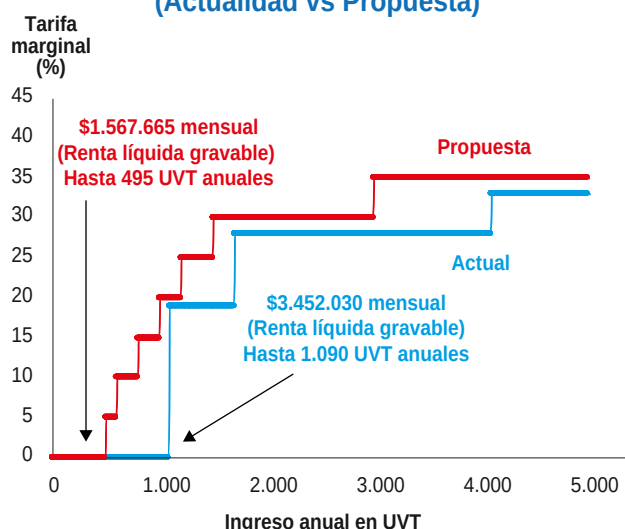
Finalmente, resaltamos la disposición de diálogo del gobierno a la hora de revisar puntos controversiales que trae la propuesta, como lo es el impuesto a los dividendos, la exportación de oro y la eliminación de la exclusión del IVA y exención de aranceles e impuesto a la gasolina para la venta de combustible en zonas fronterizas

Aspectos para considerar y discutir

Ahora bien, también hay varios puntos que vale la pena discutir y que se analizarán a continuación en detalle. En primer lugar, el crecimiento en el recaudo por personas se debe exclusivamente a un aumento en el monto gravable y no en la base de personas que declaran y pagan. Aumentar la base de contribuyentes es clave para que la carga tributaria esté mejor repartida. Como lo resaltamos anteriormente, el grueso del ingreso de renta recae de manera desmedida sobre las personas jurídicas. Específicamente, el 80% del recaudo total corresponde a personas jurídicas y tan solo el 20% a personas naturales. Ese desequilibrio es un problema sencillamente porque es un claro desincentivo a la generación de empleo y a la inversión. Adicionalmente, el tramo de renta líquida gravado a 0% es muy amplio (llega a \$3.4 millones mensuales de renta líquida gravable aproximadamente) y la estructura cuenta con saltos en las tarifas muy abruptos, lo que resulta en una base gravable pequeña y un esquema poco progresivo. En ANIF realizamos estimaciones de cuánto ingresos podría generar una estructura de recaudo de renta a personas naturales más amplia y con tarifas más progresivas, (ver Gráfico 8).

El resultado, son tarifas efectivas muy pequeñas en los primeros tramos (menos del 1% del ingreso) que van en aumento de manera progresiva y conforme a la capacidad de ingreso de los contribuyentes. Si

Gráfico 8. Estructura de la tasa marginal del impuesto de renta (Actualidad vs Propuesta)



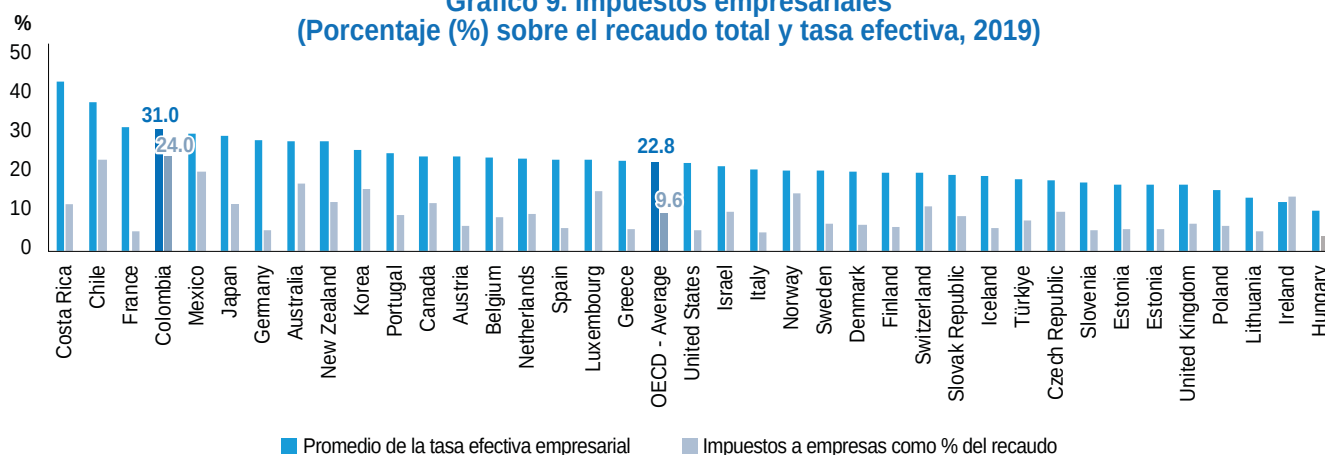
Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en artículo 241 del Estatuto Tributario.

bien el pago efectivo del impuesto sería poco significativo para los primeros perfiles de ingreso, en conjunto representaría un recaudo importante para el Gobierno Nacional porque el grueso de la población se concentra en esa parte de la distribución del ingreso. De acuerdo con estimaciones de ANIF, de darse un cambio en ese sentido en la estructura del impuesto podría incrementar el recaudo en una cifra del orden de 0.8% del PIB.

En segundo lugar, el aumento en la tasa de tributación efectiva de personas jurídicas y naturales que se daría con las medidas propuestas es considerable. Por un lado, la tasa de efectiva de tributación actual para las empresas ya se encuentra dentro de las más altas del mundo (ver Gráfico 9).

En la nueva RT, de acuerdo con cálculos ANIF, la tasa efectiva de tributación para los accionistas de empresas medianas podría llegar a 51.3% y para accionistas de empresas grandes al 53.1% (ver

Gráfico 9. Impuestos empresariales (Porcentaje (%) sobre el recaudo total y tasa efectiva, 2019)



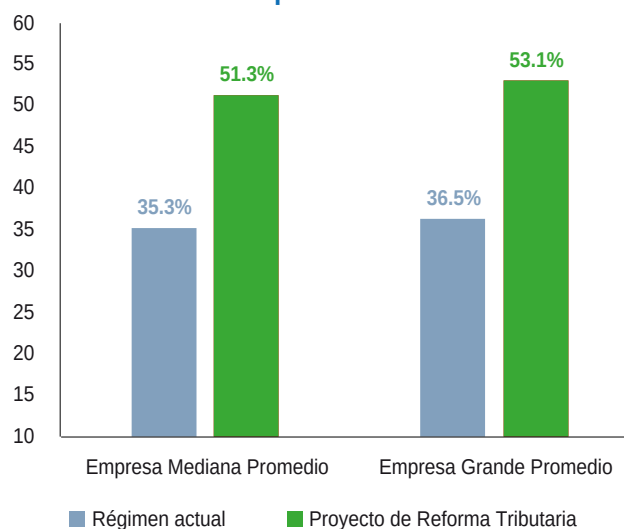
Fuente: ANIF con base en OCDE.

Gráfico 10). Eso si se tiene en cuenta el pago de renta, sumado al gravamen sobre los dividendos y el patrimonio. En otras palabras, las ganancias de 6 meses de operación de la empresa se destinarían en su totalidad al pago de obligaciones tributarias. Por su parte, tal como muestra el Gráfico 11, la tarifa efectiva para personas naturales podría incrementarse en un rango que va entre 4.3 y 8.5 puntos adicionales con respecto al esquema actual, concentrando la presión fiscal en aquellas personas que siempre han cargado con la mayor parte del recaudo. En la parte más alta de la distribución, una persona tendría que disponer de las ganancias de 4 meses de trabajo al año para el pago de impuestos. Lo anterior es problemático pues, por un lado, no se está diversificando la base de personas que contribuyen al impuesto de renta y, por el otro, se asfixia con tasas efectivas de tributación altas a los que, hasta ahora, han sostenido el grueso de los ingresos fiscales de la nación.

En tercer lugar, un punto a todas luces negativo para el crecimiento y la inversión son los impuestos a las exportaciones en el sector minero-energético que se proponen en la reforma. En las actividades extractivas se contempla un Impuesto del 10% que grave la proporción del valor de las exportaciones de carbón

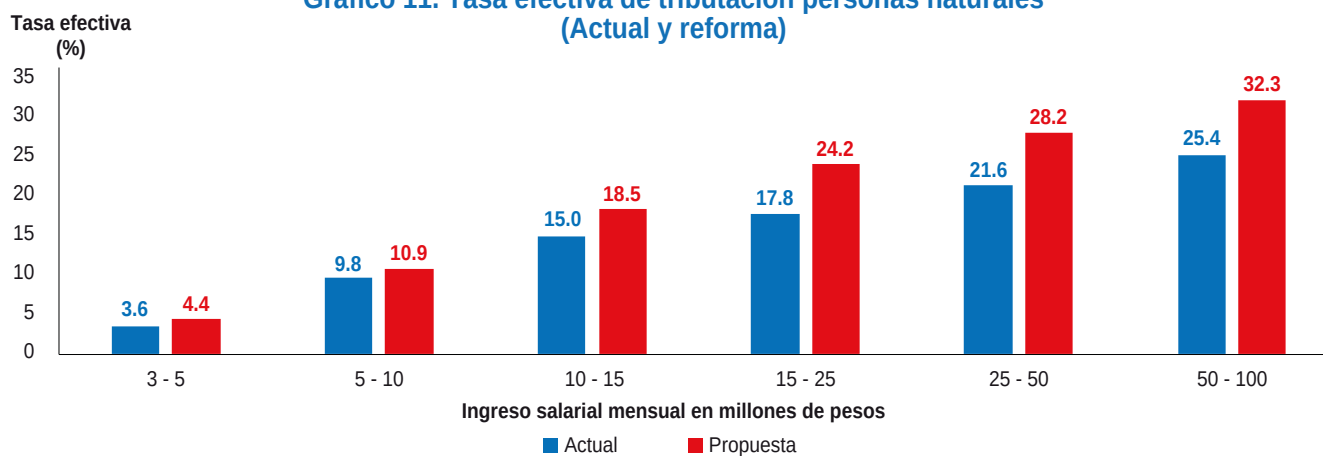
que superen un umbral de US\$ 87 de referencia Newcastle. Así mismo, se estipula un Impuesto del 10% que grave la proporción del valor de las exportaciones

Gráfico 10. Tasas efectivas del impuesto de renta para accionistas



Fuente: elaboración ANIF con base en Proyecto de Ley – Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.

Gráfico 11. Tasa efectiva de tributación personas naturales (Actual y reforma)



Fuente: elaboración ANIF con base en GEIH, DIAN y MHCP.

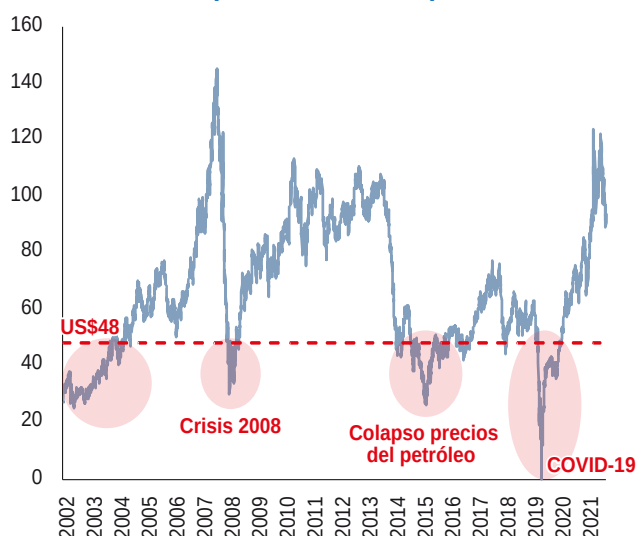
de petróleo que superen un umbral de US\$48 para la referencia WTI. El aumento dejaría al país en una posición muy mala a nivel competitivo, además sería un impuesto prácticamente permanente, puesto que, en los últimos 20 años, el precio del crudo, por ejemplo, solo ha estado debajo del umbral de US\$48 en 4 oportunidades, en épocas de crisis (ver Gráfico 12).

Sumado a eso, la reforma plantea que las regalías no podrán ser deducibles del impuesto de renta. En términos prácticos, las regalías son una transferencia que se hace a los gobiernos regionales para fortalecer sus presupuestos o, en otras palabras, un impuesto. Al no reconocerlas como tal y no permitir descontarlas del impuesto de renta supondría una carga adicional para las empresas que decidan explorar en el territorio nacional.

En conjunto, los dos cambios tendrían un efecto sobre el *Government Take*², que aumentaría de manera significativa y ya no sería llamativo para las empresas desarrollar sus actividades cuando su margen de ganancia es tan bajo. Menos inversión y menos actividades mineras en el país harían caer los ingresos por regalías y los impuestos que se recaudan por estas actividades, lo que tendría, a su vez, un efecto negativo en los ingresos del país y su capacidad de gasto. Vale la pena recordar que los ingresos que generan las actividades extractivas son una fuente muy importante para las finanzas públicas.

En cuarto lugar, llama la atención que ni siquiera se haya mencionado las exenciones del IVA. El costo fiscal de las exenciones por este concepto, según cifras de la DIAN y el Ministerio de Hacienda, llegó a representar cerca del 5.8% del PIB en 2021, el más alto en relación con los demás impuestos (Tabla 1). Solo para ponerlo en perspectiva, es más de lo que representa el gasto en salud para el Presupuesto General de la Nación en 2022 (5.6% del PIB). Este es, sin duda, uno de los puntos que deben discutirse a profundidad en el Congreso de la República.

Gráfico 12. Precios del petróleo – WTI (USD – 1990-2022)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en Federal Reserve Economic Data.

Finalmente, llama la atención que haya ciertas declaraciones sobre el articulado de la propuesta que resultan ser engañosas, como es el caso del gravamen a las pensiones. No es cierto que sólo se gravaran pensiones por encima de 1.790 UVT (recordemos que esta cifra equivale a 6 millones mensuales). Si bien es cierto que ese es el límite en la ley propuesta, a las personas que además de su pensión tengan ingresos por conceptos de otras rentas (arriendos, etc.) se le sumarían como renta al monto de su pensión, generando que tributen desde un umbral más bajo que el estipulado.

Por último, en ANIF nos dimos a la tarea de calcular el recaudo estimado por algunos de los conceptos que se encuentran en la Reforma. Los resultados, tal como se ve en las Tablas 2 y 3, difieren de los que plantea el Gobierno Nacional, lo que implica una alerta sobre las metas de recaudo trazadas.

² El *Government Take* (GT) hace referencia al porcentaje que le pertenece al Estado en relación las utilidades generadas por las actividades extractivas. El GT está constituido principalmente por impuestos y regalías generados por la contraprestación de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Tabla 1. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la Renta, IVA y otros impuestos nacionales (2020-2021, miles de millones y % PIB)

Impuesto	Costo fiscal (miles de millones)		Variación anual	Como porcentaje del PIB (%)	
	2020	2021		2020	2021
❖ Renta	17.149	23.089	34.6%	1.7%	2.0%
❖ IVA	54.895	68.378	24.6%	5.5%	5.8%
❖ Carbono	243	445	83.5%	0.0%	0.0%
❖ Gasolina y ACPM	246	266	8.1%	0.0%	0.0%
TOTAL	72.533	92.178	27.1%	7.3%	7.8%

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP, DIAN.

Tabla 2. Recaudo por concepto (Reforma)

Categoría	% del PIB 2023
❖ Personas naturales	0.56%
❖ Personas Jurídicas	0.38%
❖ Uso del subsuelo	0.48%
❖ Impuestos saludables y ambientales	0.18%
❖ Otros	0.15%
BALANCE TOTAL	1.7%

Fuente: elaboración ANIF con base en Proyecto de Ley – Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.

Tabla 3. Recaudo por concepto (Estimaciones ANIF)

Categoría	% del PIB 2023	Diferencia con propuesta de reforma (p.p)
❖ Personas naturales	0.36%	-0.20
❖ Uso del subsuelo*	0.33%	-0.15
❖ Impuestos saludables y ambientales	0.11%	-0.07

Nota: para el cálculo se utilizó el WTI (Petróleo), Newcastle (Carbón) y Onza Troy (oro) como precios de referencia.
Fuente: cálculos y elaboración ANIF.

Conclusiones

El gobierno nacional, consciente de la necesidad de tener mayor capacidad de gasto y de financiación en el corto plazo, presentó una reforma tributaria ambiciosa que cuenta con aspectos positivos para el régimen fiscal, como lo son la simplificación a la hora de realizar el pago de las obligaciones, el aumento del recaudo por medio del impuesto de renta y la eliminación de exenciones distorsionantes.

Sin embargo, en la reforma presentada también encontramos grandes reparos en varios frentes toda vez que i) no se aumenta la base gravable del impuesto de renta a personas naturales, causando que el aumento en el recaudo recaiga en los mismos que siempre lo han pagado. ii) la tasa efectiva de tributación para personas jurídicas se aumenta significativamente, asfixiando el sector productivo. iii) se crean impuestos a las exportaciones de hidrocarburos y se elimina el descuento de regalías

del impuesto de renta, reduciendo la competitividad del sector. iv) no se revisan las exenciones actuales en el IVA, que benefician a los sectores de más altos ingresos y aumentan la regresividad que tiene el impuesto.

Con esas consideraciones, es necesario que el gobierno ajuste sus expectativas y revise aquellos factores que, en vez de generar mayores ingresos de largo plazo para la nación, terminan por asfixiar los sectores de los que hemos dependido durante años

y eliminan la posibilidad de hacer cambios estructurales en el régimen tributario para que sea realmente progresivo. Estaremos atentos al trámite de la reforma y las discusiones que se den en el proceso de su aprobación, con eso queremos resaltar la importancia de seguir trabajando en la estabilización fiscal, que debe ser el punto central en la agenda del gobierno. Cualquier esfuerzo adicional por mejorar las condiciones de la población colombiana se quedará corto si no se soporta en un panorama macroeconómico estable.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

Daniel Escobar A.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.

Fabián Suárez N.
Samuel Malkún M.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.