

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Nelson Vera

Septiembre 16 de 2015

Desempeño del recaudo tributario en 2015

Conforme avanza el año 2015, se siente la mayor tensión fiscal en Colombia. De un lado, se aprobó el Presupuesto de 2016 con un significativo recorte de gasto público cercano al 1% del PIB, infortunadamente focalizado en su componente de inversión productiva (dada la inflexibilidad a la baja del componente operativo del Estado). De otra parte, existe elevada incertidumbre sobre el desempeño de los recaudos tributarios y de las transferencias que podrán hacer las maltrechas finanzas de las empresas del Estado (especialmente Ecopetrol). Además, ya se tiene claro que la relación Recaudo Tributario/PIB no llegó a niveles del 15%, como se había mencionado, sino únicamente al 14.3% en 2014, dado el cúmulo de rebajas tarifarias aprobadas en la Ley 1607 de 2012 (incluyendo una reducción de la tasa efectiva del IVA equivalente al 0.5%, en vez de haberla incrementado).

De hecho, la Comisión de Expertos Tributarios avizora faltantes fiscales del orden del 1.5% del PIB en 2018 y del 3% del PIB en 2022, dada la desaceleración económica, la distorsión minero-energética y el marchitamiento de impuestos antitécnicos (Imporriqueza, sobretasa-CREE y GMF), ver <https://comisionreformatributaria.files.wordpress.com/2015/06/informe-al-ministro-de-hacienda-junio-3-de-2015.pdf>. Ello viene a corroborar los faltantes fiscales que Anif ha venido mencionando, los cuales estimamos en cerca del 2% del PIB, incluyendo 1 punto de menores transferencias de capital de Ecopetrol (ver *Informe Semanal* No. 1276 de julio de 2015).

Infortunadamente, el balance tributario de la Ley 1739 de 2014 ha resultado preocupante por al menos tres razones: i) si bien sustituye gradualmente el Impuesto a la Riqueza (IR) por sobretasas-CREE, deja el promedio ponderado de las firmas con tasas efectivas del 45% sobre las utilidades, aun en 2018, tasas muy superiores al 27%-41% de Chile o México; ii) al seguir induciendo transacciones en efectivo (por cuenta del GMF) hará difícil reducir la evasión-elusión en impuestos clave como el Impormenta y el IVA; y iii) a nivel teórico tan solo estaría en capacidad de generar un recaudo adicional por el 0.5%-0.7% del PIB por año, dada la existencia previa del GMF y del Impopatrimonio, luego esta reforma se ha quedado corta en materia de generar el 2% del PIB de recaudo adicional requerido para enfrentar crecientes presiones de gasto en salud, pensiones e infraestructura.

Además, la actual coyuntura de desaceleración económica está reduciendo las utilidades empresariales, las cuales cayeron sorpresivamente un -21% en 2014. Para el cierre de 2015, Anif está pronosticando otra caída en el rango -25% a -35% en dichas utilidades empresariales. Veamos esto con algún detalle.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2015 (MFMP-2015) estableció metas de recaudo de \$117 billones para 2015 (14.4% del PIB), marcando incrementos del 8% anual (3.6% real) frente a los \$108 billones de 2014 (14.3% del PIB), ver cuadro adjunto. Allí, los principales incrementos provendrían del IVA (interno-externo), pasando su recaudo del 5.1% del PIB en 2014 al 5.5% en 2015. Esto último estaría compensando los menores recaudos en Impormenta, pasando del 5% del PIB en 2014 al 4.6% en 2015. Allí, el MHCP ha descontado descensos del -66% en el valor de las cuotas del Impormenta minero-energético, consistente con las contracciones del -35% en sus utilidades durante 2014 (base gravable del cálculo para 2015). Completan las proyecciones del MFMP-2015 los recaudos provenientes del CREE (1.6% del PIB, incluyendo 0.5% del PIB de sobretasa), el GMF (0.9% del

Continúa

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Nelson Vera

PIB), el IR (0.6% del PIB) y el Impoconsumo (0.2% del PIB), todos estos prácticamente inalterados en sus recaudos frente a la cifra de 2014 (como proporción del PIB).

Anif considera que los desempeños tributarios esperados por el MHCP lucen algo optimistas debido a que suponen: i) crecimientos del PIB-real del 3.6% en 2015, cuando el grueso de los analistas visualiza crecimientos del 2.5%-2.8% (de hecho, ya se sabe que la expansión del primer semestre de 2015 fue solo del 2.9%); y ii) ganancias en gestión por parte de la Dian alcanzando recaudos adicionales por cerca del 0.5%-0.7% del PIB a partir de 2016, donde aún está por verse la magnitud resultante de la “normalización-amnistía” estipulada por la Ley 1739 de 2014 y endosada recientemente por la Corte Constitucional.

Si suponemos, en cambio, crecimientos del PIB-real del 2.8% en 2015 y tenemos en cuenta la caída de las utilidades empresariales (del orden del -30%), Anif pronostica recaudos del 13.8% del PIB en 2015 (vs. el 14.4% del MFMP-2015). Allí, las mayores discrepancias provendrían de los rubros de retenciones en IVA-Renta (aquellos cuya base tributaria es 2015). En el primer caso, las menores retenciones de Imporrenta (3.2% del PIB frente al 3.5% esperado por el MFMP-2015) llevarían su recaudo a niveles del 4.4% del PIB (vs. el 4.6% del MFMP-2015). En el segundo caso, el bajo dinamismo en el comercio exterior empeoraría el efecto de menores crecimientos sobre el recaudo del IVA (interno-externo), llegando al 5.2% del PIB en 2015 (vs. 5.5% del MFMP-2015). Algo de esto ya empieza a reflejarse en las cifras de la DIAN al corte de julio de 2015, donde los crecimientos acumulados son del 6.4% nominal (vs. la meta del 8% del MFMP-2015). Más aún, si neteamos el efecto de las transferencias-CREE (atadas al Sena-ICBF-educación según la Ley 1607 de 2012), se observa que el crecimiento nominal del recaudo es del 5.6% anual al corte de julio de 2015, casi 3pps por debajo de la meta señalada en el MFMP-2015 y en presencia de mayor inflación frente a la presupuestada.

Infortunadamente, la situación tributaria será aún más apremiante durante 2016 por cuenta del menor crecimiento económico de 2015 (un 2.8% vs. el 4.6% de 2014). Es entonces evidente la urgencia de tramitar una verdadera “Reforma Tributaria Estructural” que arbitre recaudos por al menos dos puntos del PIB, pues aun esas presiones tributarias del 14% del PIB (o del 12.5% netas de transferencias CREE) lucen totalmente inadecuadas para fondear las presiones de gasto prospectivo (antes comentadas).

Recaudo tributario del Gobierno Central (% del PIB)			
	2014	Proyección 2015	
		MHCP	Anif
Imporrenta	5.0	4.6	4.4
Cuotas	1.6	1.2	1.2
Retenciones	3.4	3.5	3.2
CREE	1.6	1.6	1.6
Sobretasa Cree		0.5	0.5
CREE ordinario	1.6	1.1	1.1
IVA interno	3.5	3.7	3.5
GMF	0.9	0.9	0.9
Imporriqueza*	0.5	0.6	0.6
Combustibles	0.4	0.4	0.4
Impoconsumo	0.2	0.2	0.2
Externos	2.2	2.3	2.2
IVA externo	1.6	1.8	1.7
Aranceles	0.5	0.6	0.5
Total	14.3	14.4	13.8
Total neto de transferencias CREE	13.3	13.1	12.5

*Impopatrimonio en 2014.

Fuente: cálculos Anif con base en Dian y MHCP.