



## Las razones que hacen necesaria una reforma fiscal

Para nadie es un secreto que la economía colombiana se enfrentó en 2020 a la contracción más profunda de su historia (-6.8% anual, cifra revelada por el DANE). Crisis que se originó debido a las medidas de aislamiento implementadas para la contención del virus SARS-CoV-2. Pese a eso, se debe reconocer que la caída pudo haber sido más profunda y perjudicial si no se hubiera estructurado, desde el Gobierno Nacional, una serie de programas de emergencia para dar sustento a los hogares más vulnerables y al empleo en las pequeñas, medianas y grandes empresas. Esos programas de emergencia se financiaron con recursos obtenidos a través de un mayor endeudamiento.

De hecho, los ingresos tributarios del país disminuyeron drásticamente durante la crisis, justo en el momento en el que las necesidades de gasto aumentaron. Un gasto que era (y es) inevitable, en tanto es una obligación del Gobierno proteger el empleo y el ingreso de los hogares, en especial el de los más vulnerables. Esa situación resultó, desde la perspectiva puramente fiscal, en un aumento histórico del déficit hasta 7.8% del PIB en 2020. Una cifra que, según el último Plan Financiero recientemente divulgado por el Ministerio de Hacienda, alcanzaría un valor de -8.6% en 2021. Es decir que, los gastos para hacer frente al choque sanitario incrementaron significativamente, más que los ingresos que recibió el Estado y eso disparó los niveles de deuda.

Por ese motivo, es absolutamente necesaria una reforma fiscal que permita un aumento de los ingresos, un manejo eficiente del gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es más, las consecuencias de no lograr tramitar la reforma llevarían a que el país entre en un espiral de bajo crecimiento, alto desempleo y pobreza en los próximos años, así como al empeoramiento de la situación fiscal. Además de una necesidad, la reforma es una oportunidad para avanzar en la simplificación de un sistema que se ha vuelto complejo, de lograr un recaudo mayor y más eficiente y de reorganizar el gasto para dar un nuevo enfoque a la política social que se base un sistema más progresivo.

Bajo ese panorama, desde ANIF, con el apoyo de Corficolombiana, alejados de todo interés individual y del apasionamiento que el debate suscita, hemos decidido aportar y desarrollar una propuesta de la estructura de la reforma fiscal. Para eso hemos realizado un estudio minucioso del sistema fiscal colombiano, con especial énfasis en el sistema tributario. Lo anterior, con el fin de exponer las falencias de la estructura actual, las razones que aluden a la necesidad de una reforma fiscal y las propuestas que consideramos son fundamentales para tener un sistema tributario que incremente el recaudo de forma más eficiente y equitativa.

En ese sentido, es importante mencionar que nuestras propuestas principales se dividen en tres

grandes frentes: (i) personas naturales; (ii) personas jurídicas; y (iii) reorganización del gasto y un nuevo enfoque de política social. Para ahondar en cada uno de los puntos publicaremos una serie de documentos en las próximas semanas en los que mostraremos, entrega tras entrega, los principales escenarios y resultados para el nuevo recaudo como aplicación de nuestras propuestas. De modo que, en esta primera entrega de los Comentarios Económicos del Día que divulgaremos sobre el tema, realizamos un diagnóstico del panorama fiscal, con particular énfasis en los problemas y desafíos más relevantes.

## La situación fiscal de Colombia

Durante gran parte de su historia, sobre todo de las últimas décadas, la estructura fiscal colombiana se ha caracterizado por tener varias limitaciones que, hoy en día, ponen de presente la importancia de llevar a cabo una reforma profunda. En particular, mostraremos que el sistema actual es de muy bajo recaudo, tanto en términos absolutos (no es suficiente para financiar necesidades actuales), como relativos (comparándolo con el nivel de ingreso de otros países). Así mismo, se caracteriza por tener una mayor carga tributaria para las personas jurídicas, contrario a lo que sucede en la mayoría de los países del mundo y contrario, también, a lo que aconseja la teoría económica, por los desincentivos que genera para la inversión y la generación de empleo. Lo que lleva a que, en nuestro país la base de contribuyentes<sup>1</sup> sea muy pequeña y, sin embargo, enfrentan una gran carga tributaria. Esto quiere decir que siempre gravamos a los mismos y cada vez más.

Además, en Colombia, una gran parte del recaudo se genera a través de un impuesto que tiene un efecto regresivo sobre los individuos de menores ingresos, el IVA. Es importante también anotar que el hecho de que el sistema impositivo en nuestro país sea tan complejo, dificulta pagar impuestos y abre la puerta para la evasión y elusión. Otro aspecto que genera distorsión son la gran cantidad de impuestos pequeños y/o regionales que coexisten. Por último, estas dificultades van de la mano con un gasto creciente que es generado por mayores obligaciones fiscales del estado a raíz de, entre otras cosas, compromisos adquiridos en la Constitución del 91.

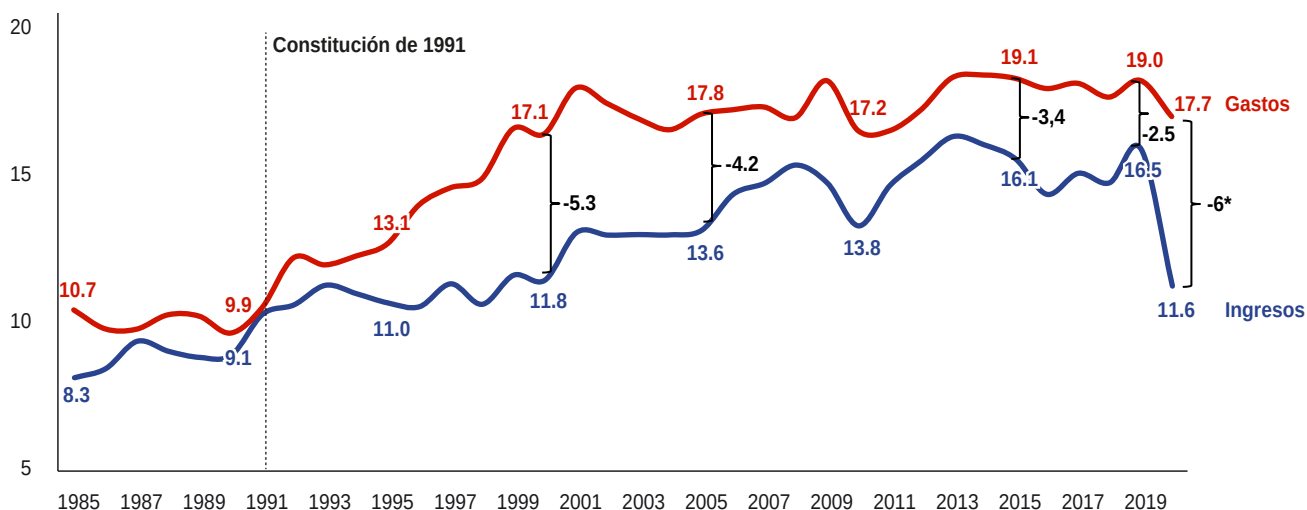
### • Bajo recaudo

El recaudo tributario del Gobierno Nacional Central (GNC) en el 2019, antes de la llegada del virus, alcanzó tan sólo 14 puntos del PIB. De ese recaudo, 5.8 puntos corresponden al IVA, 6.4 al impuesto de renta y 1.8 a otros impuestos. Ese poco recaudo, que se hace evidente en las cifras de 2019, ha llevado a que, durante varias décadas, los gastos del GNC hayan sido mayores a sus ingresos (déficit estructural<sup>2</sup>). De hecho, el déficit promedio desde 1991 hasta el 2019 fue de 3.01 puntos del PIB. Sin embargo, en el 2020, a raíz de la pandemia, alcanzamos un déficit de 6 puntos del PIB, con corte al tercer trimestre. En tan solo un año el déficit casi que se multiplicó por cuatro, pues en 2019, había sido de 2.5 puntos del PIB. Ese aumento del déficit se debió fundamentalmente a la abrupta caída de los ingresos del GNC y a un incremento en los gastos. Mientras que en 2019 el GNC tuvo ingresos totales (tributarios y de capital) equivalentes a 16.5 puntos del PIB, en 2020 (con corte al tercer trimestre) cayeron

<sup>1</sup> Persona, natural o jurídica, que por obligación debe pagar impuestos al Estado.

<sup>2</sup> El déficit estructural corresponde a la diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno Nacional, ajustados por efectos del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por los demás efectos cíclicos.



**Gráfico 1. Ingresos y Gasto del Gobierno Central  
(% del PIB, 1985-2020\*)**

\*Datos 2020 a cierre del tercer trimestre.

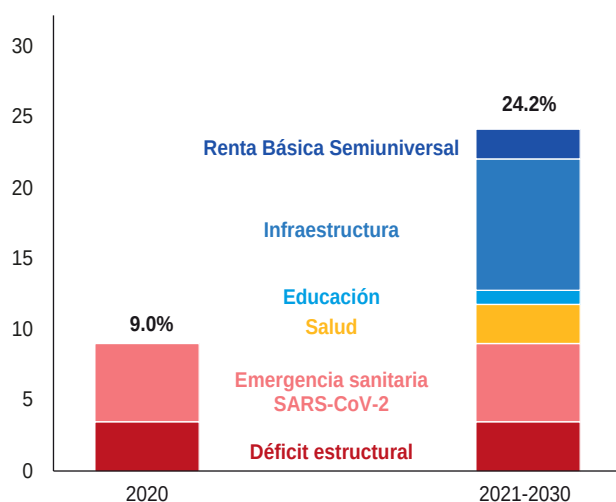
Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP y Banco de la República.

drásticamente a 11.6 puntos, poniéndonos en niveles similares a los de la crisis económica de 1999, ver Gráfico 1.

#### • Necesidades crecientes

Como acabamos de mencionar, Colombia se caracteriza por tener mayores niveles de gasto que de ingresos. Así, el país ha arrastrado un déficit estructural que, de entrada, supone la necesidad de generar mayores recursos, incluso en un escenario sin pandemia. Ahora bien, si a esas necesidades estructurales (2-2.5% del PIB) le sumamos las nuevas, generadas por la pandemia, estaríamos hablando de necesidades por el orden de 9% del PIB (ver Gráfico 2).

De acuerdo con nuestros cálculos, en los próximos 10-15 años, surgirán necesidades de gasto adicionales que traerán el sector salud, la educación, la

**Gráfico 2. Necesidades de Recursos para los próximos 10-15 Años  
(% del PIB)**

Fuente: cálculos ANIF.



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

infraestructura y el ajuste de la política social hacia una Renta Básica Semí Universal (RBSU), que estimamos sumarían aproximadamente 15 puntos del PIB. En resumen, las necesidades totales podrían llegar a sumar alrededor de 24% del PIB para los próximos 15 años, incluyendo el déficit estructural y el que se generó este año como consecuencia de la pandemia.

Para financiar este gasto creciente debemos recurrir a diversas fuentes. Consideramos que una parte importante del recaudo se obtendrá vía crecimiento económico y formalización. Otra porción, se obtendrá gracias a la formalización de una parte de la población y de las firmas, así como ingresos adicionales que obtendremos debido a la reducción de la evasión y la elusión (gracias a la simplificación y modernización del sistema). El faltante se debe recaudar de manera gradual y creciente hasta el año 2030. En particular, consideramos que se deben recaudar, en el muy corto plazo, 2% del PIB, y para el monto que falta, se debe definir una senda creciente que logre cubrir las necesidades de mediano y largo plazo, que rondan los 10-12 puntos del PIB.

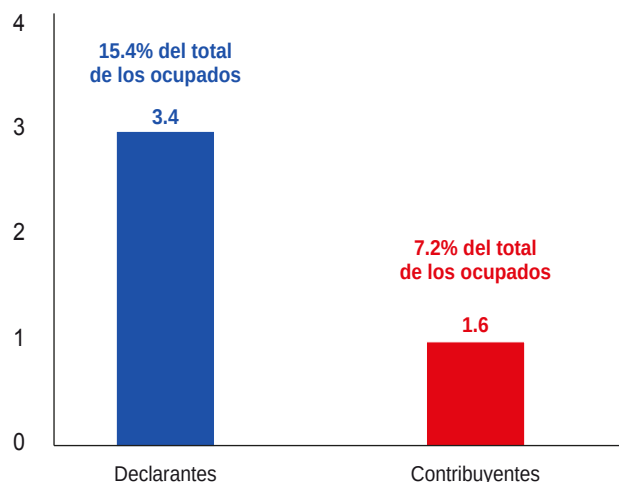
#### • Falta de progresividad (equidad) y paradojas

Uno de los objetivos principales del sistema fiscal de cualquier país, además de recaudar ingresos para financiar sus gastos, es la redistribución del ingreso para reducir la pobreza y la desigualdad. Como se mostrará en la sección de comparación internacional, mientras que en otros países los sistemas de impuestos y subsidios han mostrado resultados positivos reduciendo la desigualdad, en Colombia la incidencia en la distribución del ingreso ha sido muy baja. Eso se debe a problemas que existen tanto con el impuesto de renta como con el IVA, además de focalizaciones fallidas en varios rubros del gasto social, en especial en las pensiones.

En primer lugar, la carga tributaria del impuesto de renta recae desproporcionadamente sobre las personas jurídicas y no tanto en las personas naturales. El 80% del recaudo total corresponde a personas jurídicas y tan solo el 20% a personas naturales, ver Gráfico 3. Esto quiere decir que las empresas tienen una carga cuatro veces mayor que las personas naturales. Esa proporción es inversa a lo que sucede en la mayoría de los países del mundo, en especial los de mayor nivel de desarrollo y, en todo caso, muy diferente a la observada en la mayoría de los países latinoamericanos, como se verá más adelante.

¿Por qué esto es un problema? Las empresas son quienes generan empleo y, por ende, riqueza y capacidad de consumo en los hogares. Al tener una fuerte carga impositiva, esta capacidad de generar

**Gráfico 3. Personas naturales que declaran ingresos y pagan impuesto de renta (millones, 2019)**



Nota: Datos de ocupados DANE. "GEIH 2019".  
Fuente: DIAN y MHCP.

empleo, especialmente para las personas de menores recursos, e inversión se reduce, afectando a la economía como un todo.

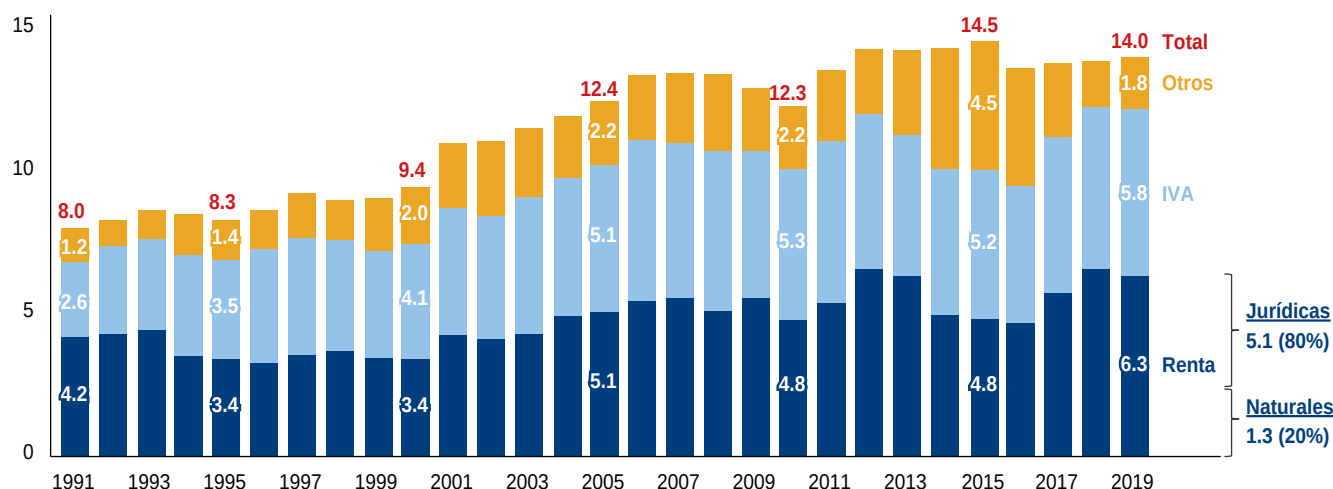
El mensaje detrás de todo esto es que el número de personas naturales contribuyentes al impuesto de renta es muy pequeño, tan solo 3.4 millones de personas declaran renta cada año, mientras que cerca de 1.6 millones efectivamente se ven obligadas a pagar el impuesto. Sin lugar a dudas, esa cifra es muy baja si se tiene en cuenta que en el país hay cerca de 22 millones de personas ocupadas. El Gráfico 4 muestra que tan solo el 15.4% de los ocupados declaran renta y solamente el 7.2% contribuyen, cifras escandalosamente bajas.

Se podría decir, entonces, que el esquema tributario actual parte de la invisibilidad económica de millones de personas, lo que se traduce en que la carga es muy alta para los pocos que sí pagan. Adicionalmente, la imposibilidad de recaudar un mayor monto por impuesto de renta a personas naturales

ha significado una dependencia cada vez mayor del IVA. Eso es problemático porque el impuesto de renta a personas puede ser altamente progresivo (de hecho, en Colombia lo es, pero es muy pequeño), mientras que el IVA, por definición, es un impuesto altamente regresivo.

¿A qué se debe que tan pocas personas contribuyan al impuesto de renta? Fuera de la respuesta obvia de la evasión y elusión, el problema real es que el monto a partir del cual empieza a ser obligatorio pagar impuesto de renta para las personas naturales es muy alto. Es decir, el monto base de ingresos para que una persona empiece a declarar renta en Colombia es muy alto comparado con otros países: 1.75 veces el PIB per cápita (cerca de \$37 millones anuales), mientras que en países como Chile y Brasil esa cifra está por el orden de 0.7 y en países como México y Perú el pago de impuesto de renta empieza desde ingresos equivalentes al PIB per cápita. En EE.UU, se empieza a pagar con un ingreso de alrededor de 0.5 veces el PIB per cápita.

Gráfico 4. Recaudo Tributario del Gobierno Central  
(% del PIB, 1991-2019)



Fuente: MHCP. "Balance Gobierno Nacional Central".



Por esas razones, debemos ampliar el número de contribuyentes que declaran y pagan renta, consistente con su nivel de ingresos, para hacer la carga tributaria más equitativa. Es decir, reducir el tramo exento e incrementar las tasas marginales, desde unas muy pequeñas en los ingresos bajos, hasta unas elevadas, a medida que crecen los ingresos, como lo explicaremos más adelante. Eso es verdadera equidad.

Volviendo al Gráfico 3, en este se muestra la evolución del recaudo por IVA y renta desde 1991. Se puede ver claramente cómo, con el paso de los años, el IVA va ganando participación dentro del recaudo tributario total. En 1991 pesaba 32,5% del recaudo del GNC (2,6% del PIB), mientras que en el 2019 aumentó a 41,4% (5,8% del PIB).

El problema con que dependamos fuertemente del IVA es que hace que el sistema sea altamente regresivo e ineficiente, ya que el IVA tiene muchas exenciones que favorecen a los segmentos de la población de mayor consumo, es decir, a los de mayores ingresos. El costo fiscal de las exenciones tributarias, según el gobierno nacional, ha incrementado año tras año hasta alcanzar el 8.9% del PIB en 2019. El costo de las exenciones únicamente del IVA equivale a \$75 billones (7.1% del PIB). Adicionalmente, son los hogares de mayores ingresos quienes más capturan estas excepciones (7 veces más que los hogares de menores ingresos). Es por eso que uno de los retos más importantes es revisar las exenciones y beneficios tributarios. Sin lugar a duda, la situación refleja la regresividad del sistema y, a su vez, muestra que hay un amplio espacio para aumentar el recaudo reduciendo los beneficios, vía exenciones, a las personas de mayores ingresos.

#### • Complejidad: una carga pesada

Otro reto en el que se debe avanzar es en la simplificación de un sistema tributario sumamente com-

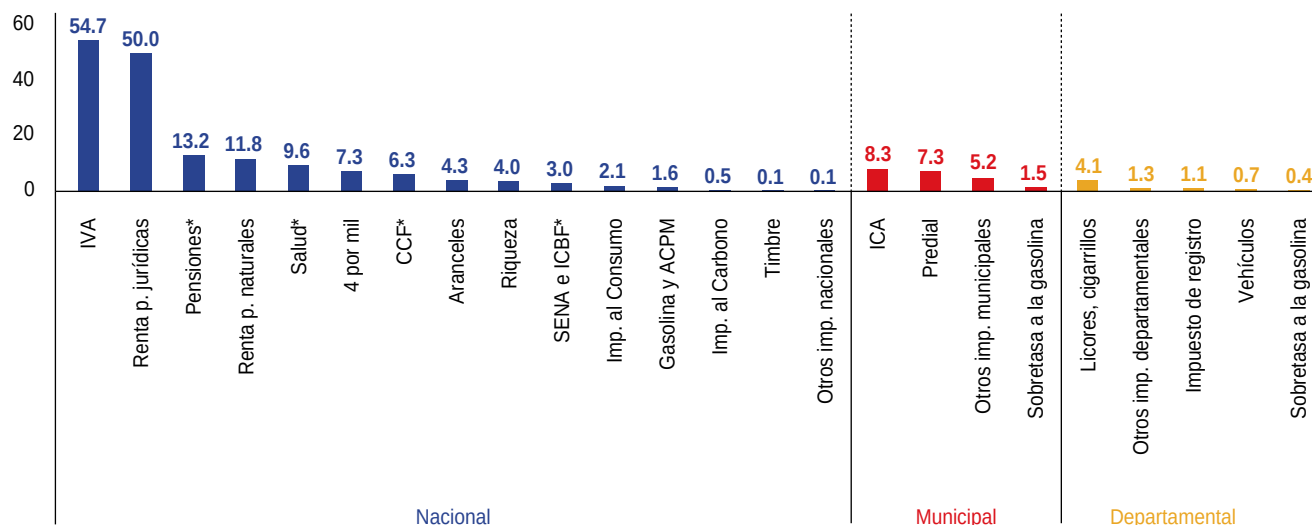
plejo. Por un lado, la estructura hace que sea difícil y largo pagar impuestos y genera espacios para la evasión y la elusión. Adicional a eso, el sistema se ha caracterizado por su inestabilidad a través del tiempo. Por ejemplo, tan solo desde el año 2000, se han realizado 11 reformas fiscales. Esa situación ocurre porque el gasto, como vimos antes, aumenta de manera permanente y las reformas que se proponen para suplir ese gasto terminan siendo insuficientes. El resultado es un sistema cada vez más complicado y que aprieta cada vez más a los mismos contribuyentes.

#### • Existencia de impuestos de bajo recaudo y alta distorsión

Sumado a lo anterior, aunque nuestra propuesta no abordará el tema a profundidad, sí es importante reconocer que en Colombia coexisten diferentes impuestos territoriales o nacionales que, si bien no generan un recaudo importante, tienen un efecto distorsionador para la economía (ver Gráfico 5). Ejemplos como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), los llamados parafiscales, el gravamen a los movimientos financieros, entre otros, pueden evaluarse para revisar si efectivamente están teniendo un impacto en la actividad económica que contrarreste las distorsiones que generan. Para ilustrar ese punto, en el siguiente gráfico se muestran los impuestos que componen el recaudo total.

Podemos ver que, de los varios impuestos que hay, sólo el IVA y la renta a personas jurídicas recaudan sumas sustanciales. En cambio, la mayoría de esos pequeños impuestos que no generan ingresos significativos sí introducen distorsiones en la economía que afectan el empleo, los ingresos, la competitividad y, por esa vía, el crecimiento. Llama la atención, de nuevo, el bajísimo recaudo del impuesto de renta a personas naturales.



Gráfico 5. Recaudo de impuestos nacionales y territoriales  
(\$ billones, 2017)

Fuente: Observatorio Fiscal de la PUJ.

## Colombia y su sistema tributario en el panorama internacional

La estructura tributaria de Colombia dice mucho acerca de nuestros bajos niveles de recaudo, de la dependencia excesiva al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del hecho de que la carga tributaria recae en muy pocos de manera desproporcionada. Con el fin de determinar qué tan atípico es el país en su forma de recaudar ingresos tributarios, acudimos a un análisis comparativo con diferentes países de la región y del mundo, con nivel de desarrollo similar o superior al nuestro. Lo anterior da luces sobre los puntos débiles que deben ser corregidos con mayor urgencia, así como los temas en los que hay un buen funcionamiento, pero con espacio para mejorar.

Para empezar, en el Gráfico 6 hacemos un análisis comparativo de cómo está el país en términos de re-

caudo total, como porcentaje del PIB. El recaudo tributario de todos los niveles de Gobierno en 2019 alcanzó 19.7 puntos del PIB (aproximadamente \$200 billones), muy lejos del promedio de la OCDE (34%) y por debajo de Chile y otros países de la región.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, lo que Colombia recauda en impuesto a la renta es financiado mayoritariamente por personas jurídicas. En el gráfico 7 se puede apreciar de inmediato que Colombia está muy por debajo del promedio de la OCDE, e incluso de países como Chile, en cuanto al peso relativo del impuesto a la renta de las personas naturales. Se puede ver claramente cómo estamos yendo en contravía del resto de países en ese aspecto. Para la OCDE, se observa que el 70% de los ingresos tributarios se derivan del impuesto a la renta de personas naturales, mientras que en Colombia esa cifra alcanza el 19.1%.



@ANIFCO



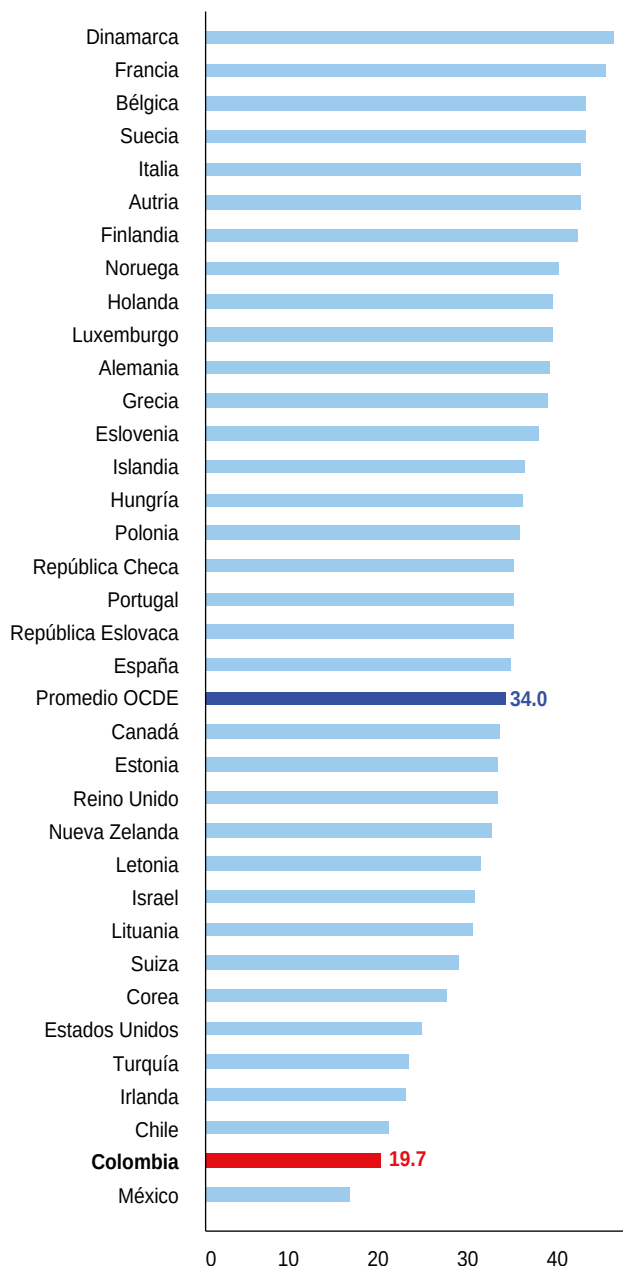
AnifOficial



ANIF

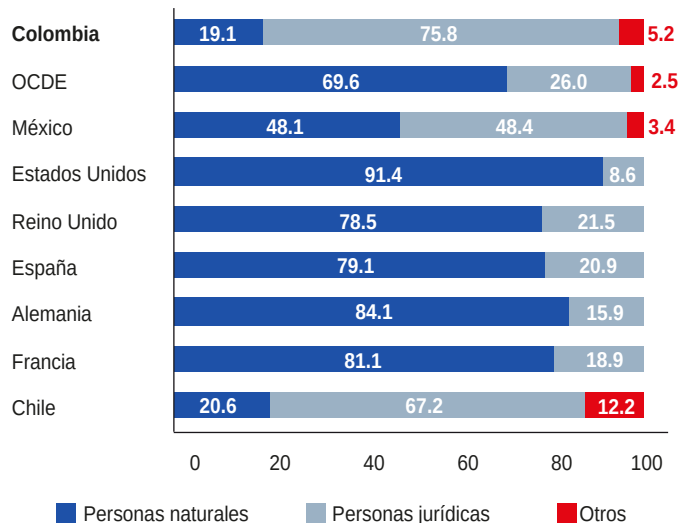


Gráfico 6. Recaudo total del Gobierno Central y Gobiernos Territoriales: muy retrasados (% del PIB, 2019)



Fuente: OCDE. "OECD Revenue Statistics 2020."

Gráfico 7. Distribución del impuesto sobre ingreso, beneficio y ganancias del capital (%)



Fuente: OCDE. "OECD Revenue Statistics 2020."

Otro de los aspectos en los que el país está mal parado, es el de las altas tasas del impuesto de renta a las empresas. Como se observa en el Gráfico 8, Colombia, aún después del proceso de reducción de las tarifas y sobretasas de los últimos años, presenta una de las tasas de renta corporativa más altas frente a sus pares. Este es un tema crucial para Colombia por, al menos, dos razones. Primero, porque la gran mayoría de las empresas en Colombia son micro, pequeñas y medianas (más del 90%) y muchas de ellas nunca van a generar ingresos netos suficientes para pagar esos impuestos y, por eso, prefieren operar en la informalidad. Segundo, porque es en las empresas, de todos los tamaños, donde se genera empleo y, por ende, ingresos para los hogares. Tasas tan altas lo que realmente logran es reducir la generación de empleo.

Por último, en Colombia pagar impuestos es una labor compleja. Esto es así porque se han efectuado



@ANIFCO

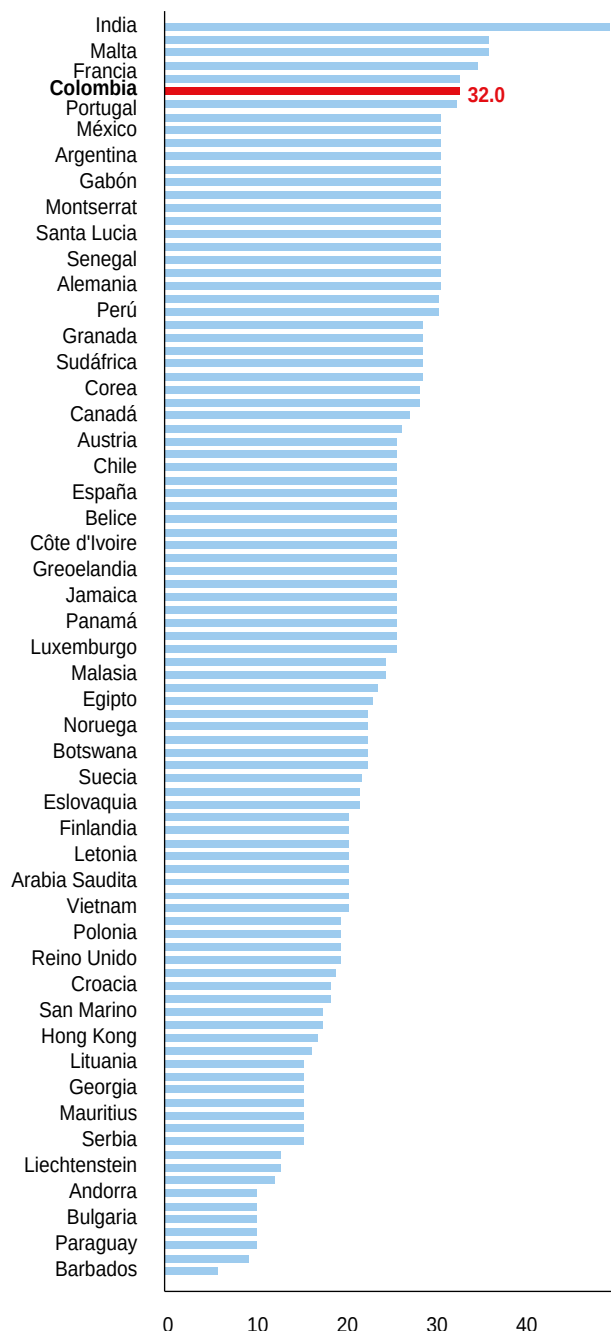


AnifOficial



ANIF



**Gráfico 8. Tasa corporativas nominales  
(% del PIB, 2019)**

Fuente: elaboración ANIF con base en oficinas tributarias de cada país, OCDE & Deloitte Tax Guides.

muchas reformas pequeñas que no han generado un impacto significativo, pero sí han distorsionado el sistema mediante la coexistencia de diferentes figuras tributarias. Eso es problemático porque, en promedio, el recaudo es mayor en países donde es más fácil pagar impuestos.

En efecto, en el ranking de Paying Taxes 2020, que evalúa qué tan fácil es pagar los impuestos en cada sistema tributario asignando un puntaje de 0 (muy difícil) a 100 (muy fácil), de 189 economías, Colombia aterrizó en el puesto 148, con una calificación de 58.6/100. Esa situación también se refleja en el desempeño en el ranking de Tax complexity, que asigna una calificación entre 0 (no complejo) y 1 (extremadamente complejo) al sistema de pagos del impuesto de renta de personas jurídicas según la dificultad del código y el marco tributario. En ese, el país ocupó el puesto 99/100 al obtener una calificación de 0.52, lo que refleja que no solo es muy alta la incidencia del impuesto de renta sobre las empresas, sino que además éstas se enfrentan a un sistema de pago muy complejo. Creemos que esas evaluaciones objetivas, hechas por terceros, no dejan ninguna duda sobre la gravedad del problema.

## Conclusión

Lo primero que salta a la vista, a partir del análisis minucioso y riguroso del sistema tributario colombiano, es que la estructura actual genera un bajo recaudo en un escenario donde las necesidades de gasto del Estado son cada vez más altas. Además, la estructura del sistema depende, en mayor medida, de un impuesto regresivo (IVA). Por otra parte, el impuesto a la renta, que sí es progresivo, recae sobre las empresas en un 80%, mientras las personas naturales contribuyen sólo con el 20%, contrario a lo que sucede en la mayoría de los países del mundo, sobre todo en los desarrollados. A la situación se suma el hecho de que la base de personas naturales contribuyentes al impuesto de renta es muy





pequeña, únicamente 7.2% del total de ocupados están obligados a pagar el impuesto. Eso se traduce en que la pequeña base de contribuyentes tiene una alta carga tributaria. Es decir, son muy pocas personas las que pagan y, además, pagan mucho. A su vez, el hecho de que el recaudo recaiga de forma desproporcionada sobre las empresas, da pie para que muchas firmas prefieran quedarse en el sector informal y así no tener que llevar esa carga impositiva tan alta, lo que se traduce en falta de generación de empleo, menor inversión y en menores ingresos para el Estado.

Todo esto, sumado a la complejidad del sistema impositivo en Colombia y a las distorsiones creadas por la coexistencia de diferentes impuestos temporales y/o regionales, hacen que sea muy difícil pagar impuestos y que se abra la puerta para la evasión y la elusión. No es de extrañar que varios índices internacionales ubiquen a Colombia entre los peores países para pagar impuestos y que, además, nos señalen porque la distribución de car-

gas impositivas es inversa a lo que dicta la teoría económica y a lo que efectivamente pasa en la mayoría de los países.

En síntesis, el análisis evidenció los enormes retos y la cantidad de posibles mejoras que podríamos tener con la reforma fiscal que se avecina, y nos sirve de marco para nuestras propuestas. Adicionalmente, con la información que presentamos, queda claro que el país debe emprender cuanto antes el camino para mejorar la forma y la estructura en la cual se recaudan los impuestos. Una necesidad para el beneficio de todos los colombianos que dista de ser un capricho político o de unos pocos.

A partir de los puntos tratados en este *Comentario Económico del Día*, en las próximas publicaciones empezaremos a formular nuestras propuestas para la reforma fiscal que se debe llevar a cabo. De esa forma, en el siguiente comentario se plasmarán aquellas ideas relacionadas con el impuesto de renta a personas naturales.



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF