

Comentario Económico del Día

Octubre 31 de 2022

Bancolombia

ANIF Centro de Estudios Económicos

Propuestas para el Plan de Desarrollo: Reforma fiscal estructural

En el marco de las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo, en ANIF nos dimos a la tarea de hacer un diagnóstico detallado y propuestas concretas de las temáticas de mayor impacto para el bienestar económico y social del país. Con ese fin, en este *Comentario Económico del Día* profundizamos en el tema fiscal, en el cual detallamos la situación actual y presentamos algunas propuestas para aumentar el recaudo y avanzar hacia un sistema más progresivo e incluyente.

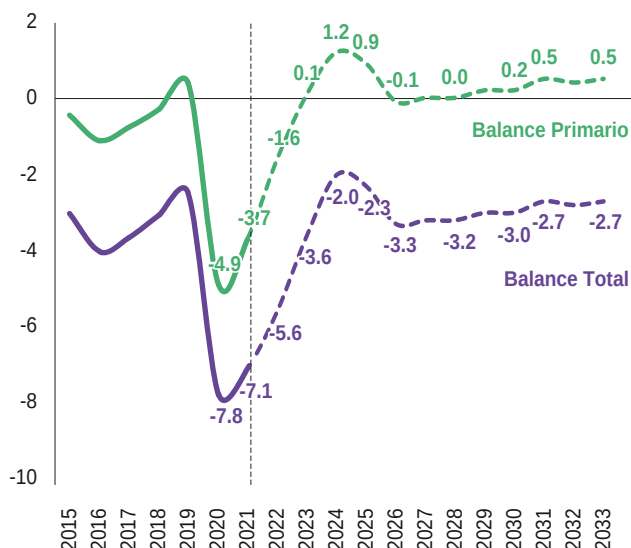
Diagnóstico

• Bajo recaudo

Para empezar, la situación fiscal del país se ha caracterizado por un mayor nivel de gasto en comparación con los ingresos. Esa situación se mantiene de forma sostenida desde 1991 y empeoró notablemente con la pandemia, lo que llevó a que en 2020 el déficit fiscal representara 7.8% del PIB y en el caso de la deuda pública un 60.6%, esa última, la más alta de la historia del país, (ver Gráfico 1 y 2).

Ese déficit estructural obedece a la baja tasa de recaudo. Colombia está lejos de percibir los ingresos necesarios para mantener su política social que cada

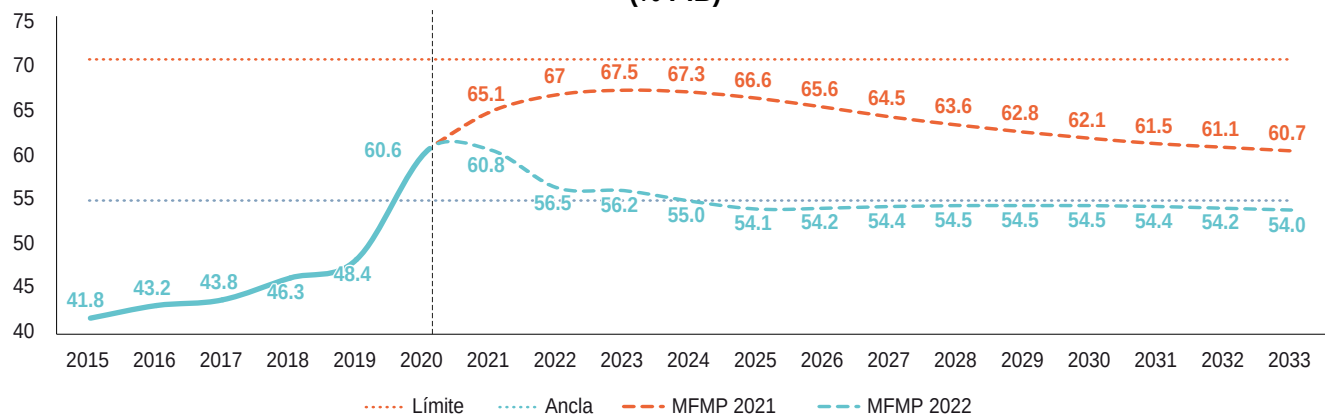
**Gráfico 1. Balance del GNC
(% PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

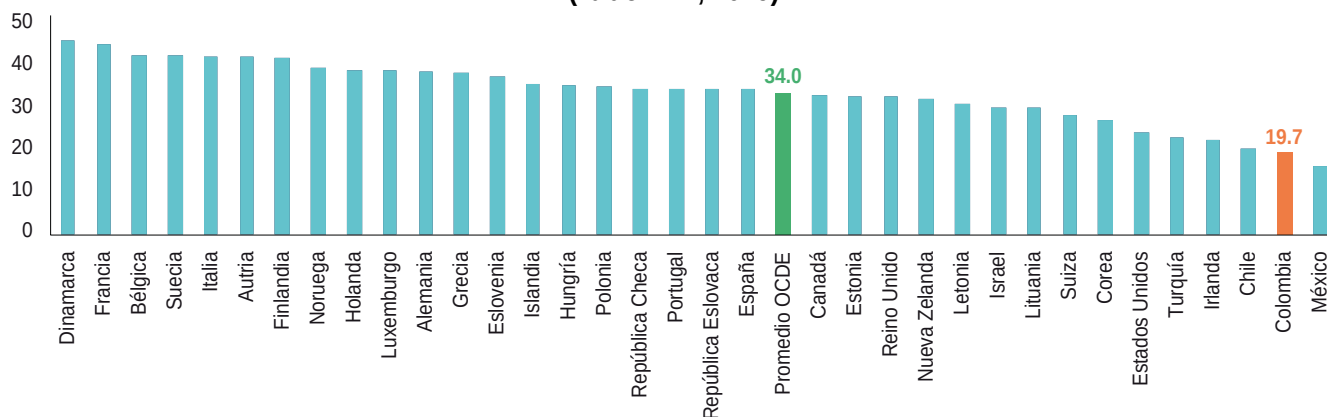
vez gana mayor participación en el Presupuesto General (PGN). Esa carencia de fuentes de ingresos permanentes ubica a Colombia muy lejos del promedio OCDE en el recaudo tributario, incluso por debajo de algunos países de la región, (ver Gráfico 3).

Gráfico 2. Deuda neta del GNC (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 3. Recaudo tributario (% del PIB, 2019)



Fuente: elaboración ANIF con base en OCDE.

• Dependencia de algunos impuestos

Por si fuera poco, nuestro sistema tributario no es progresivo y mantiene grandes exenciones. En el

caso del IVA, los productos que tienen tarifa diferenciada o tarifa 0% representan un amplio costo fiscal que ascendió a los \$68 billones de pesos en el 2021, (ver Tabla 1). Esas exenciones representan, de facto,

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.

un subsidio a los deciles de la distribución del ingreso más altos del país pues son quienes consumen en mayor medida esos productos.

Además, si se tiene en cuenta que la participación del IVA en los ingresos corrientes de la nación es de alrededor del 26%, el panorama empeora. La creciente dependencia de este rubro responde en buena medida a otro cuello de botella en materia tributaria que es el de aumentar el recaudo de renta de personas naturales.

• Falta de progresividad

Ese último aspecto se traduce en la forma desproporcionada en la que recae el impuesto de renta sobre las empresas, quienes aportan cerca del 80% del total del recaudo en esa línea. Todo eso, representa enormes desincentivos para la creación de empresa, el empleo formal y la inversión. De forma análoga, el impuesto de personas naturales tan solo aporta el 20% de ese recaudo. Actualmente, Colombia tiene uno de los tramos exentos en renta de personas naturales más amplio en comparación con otros países del mundo, tanto desarrollados como emergentes. Eso da como resultado que tenemos una base de contribuyentes pequeña sobre la que recae una alta carga tributaria. En ese sentido,

el costo fiscal es el segundo más grande después del IVA y representa 2.0pp del PIB para 2021.

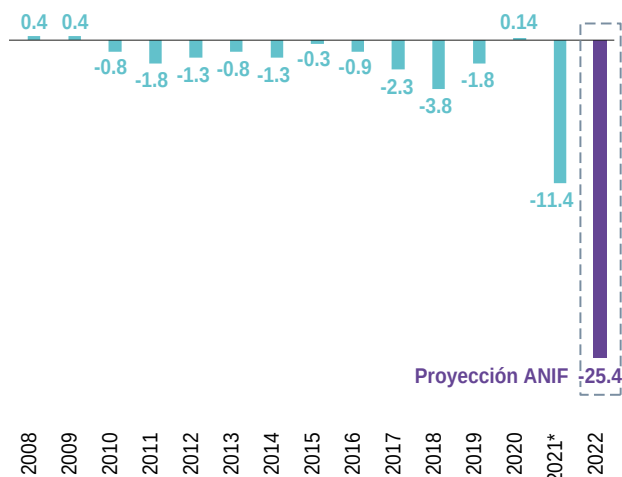
• Sistema complejo

Nuestro sistema tributario aún sigue siendo demasiado complejo, lo que favorece la evasión y la elusión. Desde el año 2000, se han realizado 11 reformas fiscales lo que compromete la continuidad de las reglas de juego. Adicionalmente, coexisten diferentes impuestos territoriales o nacionales que no representan una fuente importante de ingresos, pero sí tienen un efecto distorsionador sobre la economía. Por ejemplo, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), los parafiscales, el gravamen a los movimientos financieros, entre otros.

• El FEPC

A la ya delicada coyuntura fiscal, se le suma la compleja situación que atraviesa el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Desde su entrada en funcionamiento, el fondo ha acumulado déficit de operación que llevará a que la deuda final a cierre de 2022 ronde los \$33 billones de pesos, con el agravante de que tan solo en este año, serán causados cerca de \$25 billones (Gráfico 4).

Gráfico 4. 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.

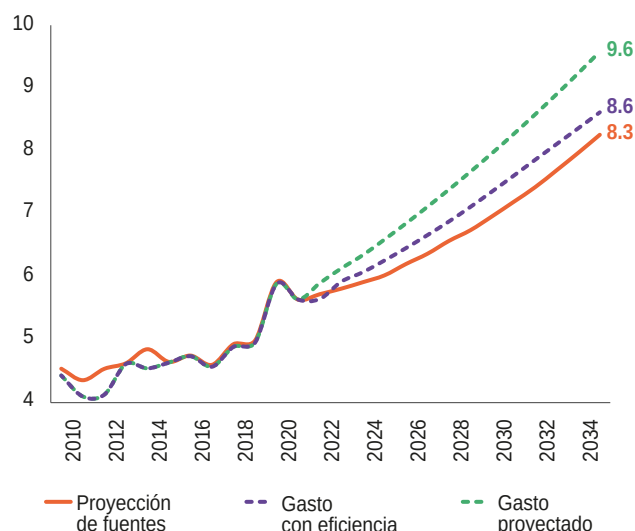
Fuente: elaboración ANIF con datos del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía y St. Louis Fed.

Los altos precios del petróleo que se han registrado luego de los confinamientos estrictos por COVID-19 en el mundo, en conjunto con la inflexibilidad al alza de los precios internos, han empeorado la situación del FEPC que actualmente fondea su operación directamente con recursos del PGN.

• Prospectivas alarmantes

De cara al futuro, las transformaciones demográficas preocupan. Nuestra población se está envejeciendo lo que inevitablemente presionará la demanda de algunos servicios como los de salud. Eso, necesariamente requerirá de mayores esfuerzos fiscales para reforzar esos rubros de gasto. Si bien no es una necesidad inmediata, lo será en los próximos 10 o 15 años. De acuerdo con un modelo desarrollado en ANIF estimamos que, solo en salud, el gasto en los próximos 15 años podría llegar a representar el 9.6% del PIB (Gráfico 5).

Gráfico 5. Fuentes y usos del aseguramiento en salud (% PIB)



Fuente: modelo de proyección ANIF.

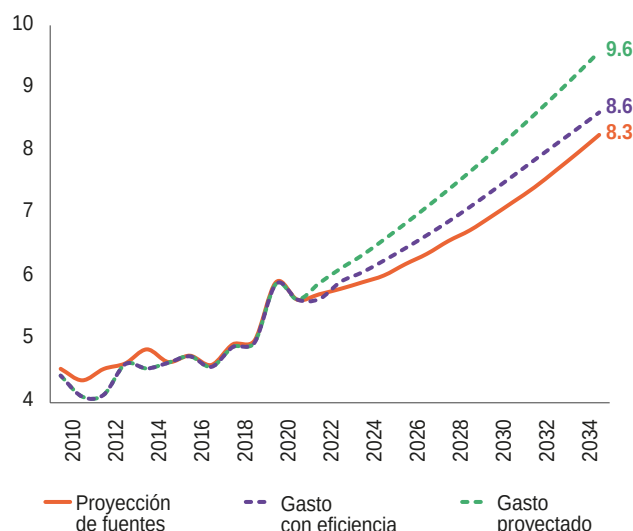
No obstante, no solo los servicios de salud requerirán mayores apropiaciones de recursos. El país ha avanzado ampliamente en movilidad social, lo que también presionará servicios como el de educación e infraestructura, que, de la mano de nuevas necesidades de gasto social, podrían llevar a incrementar las erogaciones del PGN en el orden de los 15 puntos del PIB adicionales.

Propuesta: Una reforma fiscal estructural

• Impuesto de renta a personas naturales

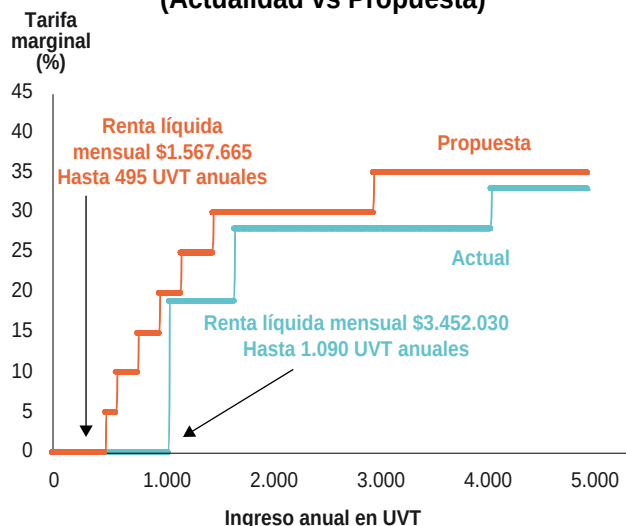
Se debe aumentar la progresividad en el impuesto de renta a personas naturales. Como se mencionó, el sistema cuenta con un tramo exento inicial muy amplio. El grueso del ingreso medio se encuentra en esa franja. En palabras sencillas, la propuesta que planteamos hace pagar más a quien tiene posibilidad

Gráfico 5. Fuentes y usos del aseguramiento en salud (% PIB)



Fuente: modelo de proyección ANIF.

Gráfico 6. 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.

de hacerlo (tarifas marginales altas) y menos a quien no (tarifas marginales bajas). (Gráfica 6)

Nuestro modelo propende por tarifas efectivas de tributación inferiores al 1% en los primeros tramos y que aumentan de forma progresiva a medida que incrementa el ingreso. La bondad del esquema planteado es que representa muy poco impuesto a cargo de los primeros perfiles de ingreso, a la vez que aumenta de forma significativa el recaudo tributario por la cantidad de nuevos contribuyentes que integran la base. De acuerdo con nuestras estimaciones, de darse un cambio en ese sentido podría haber un recaudo adicional del orden de del 0.8% del PIB.

• IVA

Actualmente, los mayores beneficiados de las exenciones son los deciles de ingresos más altos. Por eso, se debe ampliar la base de bienes y servicios que generan

el tributo, al tiempo que se fortalece la devolución del IVA para la población de mayores dificultades económicas, considerando su impacto sobre los hogares. Eso implica no solo el aumento en el número de beneficiados sino también en el monto del subsidio (en línea con el aumento en el recaudo de este rubro). Adicionalmente, hay que simplificar el sistema actual, con el paso gradual de cinco a dos categorías, manteniendo los bienes y servicios con impuesto al consumo inalterados.

• Otros impuestos y reducción de exenciones

Debe fortalecerse el régimen de tributación simple para micronegocios y establecimientos. Esa medida facilita los trámites y formalización de personas naturales y jurídicas, lo que aumenta su identificación y seguimiento. Además, hay que avanzar en el ajuste gradual del descuento en renta del impuesto ICA. Se debe igualmente propender por gravar las utilidades y no los ingresos brutos de las empresas.

Por otro lado, hay que procurar la diferenciación de tasas impositivas, en particular para las pequeñas y medianas empresas que son las encargadas de generar la mayor cantidad de empleo en la economía, pero no así entre sectores, que deben contar con la misma tarifa, lo que da lugar a eliminar sobretasas como la del sector financiero.

• Desarrollo regional

Con el fin de cerrar las brechas regionales, en particular con los departamentos más pobres, sugerimos avanzar en la creación de un Fondo de desarrollo regional que esté atado al Sistema General de Participaciones (SGP). En él, los departamentos con mejores resultados y mayores ingresos financiarán a los de más bajos ingresos y pobres resultados. Las transferencias del fondo dependerán de la eficiencia en gasto y logros de metas departamentales en temas críticos como salud, educación, infraestructura, empleo y protección social. Para eso, se debe brindar un seguimiento riguroso al cumplimiento de las metas propuestas para evitar corrupción.

Conclusiones

El problema histórico en materia de endeudamiento que registra el país se profundizó con la llegada de la pandemia. Esa situación evidenció aún más las falencias de nuestro sistema tributario. El bajo nivel de recaudo y la dependencia de algunos impuestos son algunos de ellos. Además, problemas de vieja data, como el Fon-

do de Estabilización de Precios de los Combustibles, aumentaron las presiones sobre el PGN y limitan sus alcances en materia de programas sociales.

Con el fin de dar respuesta a esos problemas, el gobierno dio buenas señales y presentó una reforma tributaria al congreso. Las propuestas que van en la dirección correcta son la eliminación de exenciones para algunos sectores y el fortalecimiento del régimen simple. Sin embargo, los principales vacíos que identificamos en nuestra propuesta han quedado sin respuesta. La modificación del impuesto de renta a personas naturales mantiene una pobre base de contribuyentes y ni siquiera entró en discusión en el articulado, al igual que el IVA y sus mecanismos de compensación. De igual forma, se contemplan sobre tasas en renta para los sectores financiero y de hidrocarburos. En ese último, la medida representa una enorme barrera a la inversión en un sector estratégico para el país.

En suma, las inflexibilidades de la estructura impositiva comprometen la sostenibilidad fiscal del país. Como se mencionó, las exenciones del IVA y el impuesto de renta constituyen un alto costo fiscal que ronda los 8 puntos del PIB. Esos recursos ayudarían a ampliar programas sociales o a reducir los niveles de deuda. No tenerlos en cuenta en la reforma tributaria resulta en la pérdida de una oportunidad valiosa de avanzar en la progresividad del sistema tributario. Con eso, el gobierno continúa posponiendo reformas que son imprescindibles y dilata las transformaciones necesarias de un sistema que está lejos de cumplir las necesidades que demanda el país.

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

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.