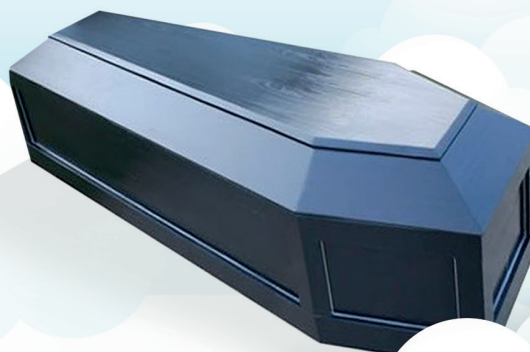


LO INEVITABLE...



Reforma Tributaria Estructural 2016-2018

Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Nelson Vera*

La Comisión de Expertos Tributarios (CET) entregó su reporte final en diciembre de 2015, siguiendo el mandato de la Ley 1739 de 2014. Sin embargo, su divulgación ha resultado algo polémica, pues en los inicios de 2016 se escucharon quejas sobre supuestas filtraciones de sus resultados. Apparently, el gobierno utilizó esa situación para intentar “bajarle” el ímpetu a recomendaciones tecnocráticas bien argumentadas y estructuradas por parte de la CET, a sabiendas de que dichas recomendaciones entrarían a competir en la arena política con el plebiscito programado para endosar las negociaciones de paz en La Habana durante el primer semestre de 2016.

Aun sin el protocolo de la entrega formal del estudio, resultó extraña la falta de decoro por parte del gobierno para recibir el fruto de un arduo año de trabajo y sin remuneración alguna para nueve miembros de la CET. De cualquier modo, es evidente que esta será la cantera sobre la cual el país deberá esculpir la Reforma Tributaria Estructural que, paradójicamente, habrá de hacer viable (o no) la consolidación de la paz en Colombia. Como veremos, se trata de una reforma estructural similar a la que han venido reclamando Anif y Fedesarrollo, tras varios años de estudio durante 2010-2014. Infortunadamente, la Administración Santos I (2010-2014) prestó oídos sordos

*Director, subdirector, e investigador de Anif respectivamente. Email: sclavijo@anif.com.co

a dichas recomendaciones, cuando la economía y el momento político resultaban mucho más propicios que estos de “encrucijada político-económica” del período 2016-2018 (ver Clavijo et al. 2015).

Las recomendaciones de la CET apuntan en la correcta dirección de: i) aliviar la excesiva carga tributaria de las firmas desde el 53% actual hacia el rango del 30%-35% (desmontando el CREE y el Imporriqueza), en línea con lo observado en nuestros pares de la Alianza del Pacífico; ii) incrementos en el Impormenta de personas naturales, manteniendo el espíritu del IMAN sobre mayor progresividad al imponer topes a exenciones-deducciones e incorporando gravámenes a los dividendos (descontando tasas hasta del 20% del impuesto ya pagado por las firmas) y a las pensiones elevadas (reconociendo descuentos del 12.5% de pagos a la salud y el 25% exento sobre su base gravable); iii) incrementos en la tasa general del IVA, pasando dicha tasa del actual 16% hacia el 19%, al tiempo que recomienda ampliar su base a bienes de primera necesidad; iv) controles al régimen especial de las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESALs); v) aumentos del 30% en el impuesto global a la gasolina, con reducciones en el diferencial de sobretasa respecto del diésel; vi) simplificaciones y reorganización de impuestos regionales; y vii) modernización de la Dian.

Sin embargo, la CET mostró algo de miopía tributaria al no evaluar en el tiempo, como le correspondía, las ganancias netas en recaudo que habría de deparar el desmonte del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF o 4x1.000), tal como lo tiene actualmente contemplado la Ley 1739 de 2014. Como veremos, Anif ha estimado que bastaría una ganancia de solo el 10% en la efectividad del seguimiento transaccional al recaudo de Impormenta y de IVA, a través de desmontar los pagos en

efectivo, para compensar totalmente los aportes del 0.8% del PIB que hoy hace el GMF.

El otro pendiente que nos dejó el reporte de la CET tiene que ver con la falta de cuantificación del recaudo adicional que habrían de dejar las políticas tributarias allí propuestas. Es bien sabido que los faltantes fiscales estructurales, antes del desplome de los precios del petróleo en 2014-2015, eran del orden del 2% del PIB. No obstante, dicho desplome minero-energético ha llevado esos faltantes a un total del 3% del PIB. Luego resulta de la mayor urgencia averiguar cuál será la mezcla de mayor tributación neta y de recortes del gasto que permitirían honrar la Regla Fiscal y mantener el nivel de deuda pública por debajo del actual 42% del PIB.

En opinión de Anif, el camino a seguir debe ser el de apresurar el paso en la concreción de estas recomendaciones tributarias, que como veremos tan solo estarían rindiendo cerca del 2% del PIB (en un escenario relativamente ambicioso y optimista a nivel político). Luego aun con esa Reforma Tributaria Estructural, Colombia debe trabajar en recortes presupuestales adicionales de al menos el 1% del PIB, donde las reformas laborales y pensionales no darían mayor espera fiscal.

“Como veremos, se trata de una reforma estructural similar a la que han venido reclamando Anif y Fedesarrollo, tras varios años de estudio durante 2010-2014. Infortunadamente, la Administración Santos I prestó oídos sordos a dichas recomendaciones, cuando la economía y el momento político resultaban mucho más propicios.”

De continuar perfeccionando “el arte de la postergación” en materia de reformas estructurales, la Administración Santos (obnubilada por el trámite del plebiscito de la paz) arriesga con seguir el peligroso expediente de Brasil, recientemente despojado de su grado de inversión. En el caso de Colombia, ello podría venir bajo la forma de una rebaja en la calificación crediticia antes de finalizar 2016 (habiendo recibido ya la “perspectiva negativa” por parte de S&P a finales de febrero de 2016), donde los *spreads* (EMBI) sobre la deuda pública de Colombia ya muestran una indeseable tensión al haber saltado hacia 400pb, equivalente a un deterioro de más del doble en el curso del último año y medio.

■ Propuestas de la Comisión de Expertos Tributarios (CET)

Impormenta empresarial

Ya hemos comentado cómo las últimas reformas tributarias (Ley 1607 de 2012 y Ley 1739 de 2014) se ensañaron contra el capital productivo de las firmas, donde las grandes empresas enfrentan las mencionadas tasas efectivas del 53%, dada la cascada tributaria del esquema Impormenta+CREE+Imporriqueza (ver Anif 2015a). Para aliviar dicha carga, la CET propone crear el llamado Impuesto a las Utilidades Empresariales (IUE) a tasas en el rango 30%-35%, eliminando el CREE y el Imporriqueza. Ello va en la dirección correcta de incrementar la competitividad empresarial, especialmente la de los grandes contribuyentes (unas 3.400 firmas grandes que aportan el 70% del recaudo del Impormenta empresarial). Adicionalmente, la adopción del IUE tendría importantes ventajas provenientes de: i) aprovechar la convergencia hacia normas de

contabilidad NIIF, evitando la perforación excesiva de la base tributaria (vía exageradas deducciones-costos); y ii) drenar el efecto de los “contratos de estabilidad jurídica”, tal como lo había hecho la creación del CREE.

Imporrenta personas naturales

La CET busca compensar los alivios a las empresas con mayores tributaciones en cabeza de las personas naturales (explicando el 17% del recaudo del Imporrenta en Colombia vs. el 36% de América Latina y el 72% en la OECD). Para ello, se plantea: i) ampliar la base tributaria, reduciendo el límite de declarantes hacia rentas líquidas de \$1.5 millones/mes (ingresos cercanos a \$2.2 millones/mes vs. el valor actual de \$3.3 millones/mes); y ii) incrementos en las tasas marginales para los salarios más elevados, pasándolas del rango 28%-33% hacia el 35%. Obviamente, la mejora en equidad provendría del mayor pago generado en ii), pero el control sobre i) ayudaría a acotar la evasión-elusión de las personas naturales en su conjunto.

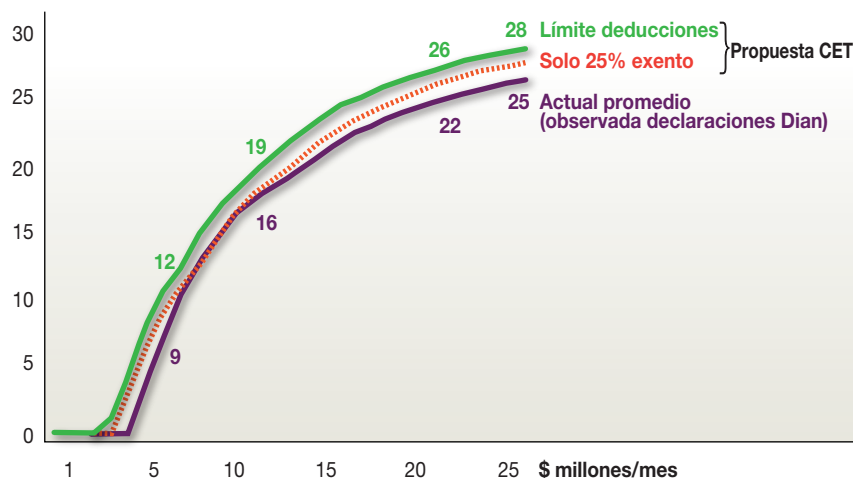
El gráfico 1 ilustra cómo las tarifas efectivas estarían incrementándose

ligeramente hacia el 0.1%-2.5% para aquellos individuos con ingresos de \$2-3 millones mensuales (vs. estar exentos anteriormente). En cambio, los incrementos serían algo más marcados para individuos con ingresos de \$5 millones/mes, llegando a tasas efectivas del 12% (vs. 9% actualmente, según el promedio de las declaraciones observadas de la Dian). Para ingresos de \$10 millones/mes, las tasas efectivas llegarían al 19% (vs. el 16% actual), y para los ingresos más elevados se alcanzarían tasas efectivas del 26%-28% (vs. 22%-25% actualmente). Si bien la CET propone volver a la declaración ordinaria (eliminando el IMAN-IMAS), la reforma mantiene el espíritu progresivo y de taponamiento de deducciones-exenciones, al establecer límites relativos y globales a dichos descuentos. En el primer caso, se establecerían toques del 35% en la relación deducciones/renta gravable (para el caso de las rentas de trabajo), mientras que en el segundo caso se aplicarían techos absolutos de \$130 millones anuales.

Adicionalmente, la CET propone clasificar a los contribuyentes dependiendo del origen de sus rentas

(vs. clasificación actual de actividad económica del contribuyente), buscando simplificar el sistema y eliminar arbitrajes regulatorios. Ello tiene la bondad de incorporar los ingresos provenientes de pensiones (incluidas en las rentas de trabajo) y de dividendos (otras rentas). En el primer caso, los pensionados podrían descontar sus contribuciones a salud (12.5%) y usar las diferentes exenciones-deducciones (con los límites discutidos). En el caso de los dividendos, se estarían gravando a las mismas tarifas marginales de las rentas de trabajo, pero con descuentos del 20% (en tasa) respecto de la tarifa marginal del contribuyente. Esto último implica: i) que los individuos con mayores ingresos estarían tributando a tasas del 15% sobre los dividendos (= 35% tarifa marginal - 20% descuento); y ii) que los individuos con ingresos mensuales inferiores a \$5 millones no estarían tributando sobre los dividendos (20% tarifa marginal - 20% de descuento). Nótese cómo este tratamiento al gravamen de dividendos tiene la virtud de aliviar parcialmente el efecto de la doble tributación derivada de reconocer gravámenes de dichos recursos a tasas del 30%-35% en las utilidades de las firmas.

Gráfico 1. Tarifas efectivas de Imporrenta Persona natural (%)



Fuente: Comisión de Expertos Tributarios.

IVA

Anif ha venido insistiendo desde años atrás sobre lo ineludible que resulta incrementar los impuestos indirectos, dado el agotamiento de gravámenes al capital (antes discutido). Hemos venido afirmando que la piedra angular de cualquier Reforma Tributaria Estructural en Colombia debe provenir de un aumento en la tasa general del IVA (ver Anif 2009). Colombia no puede creerse la excepción mundial y pensar que con tasas bajas del 16% logrará su cometido de proveer bienes públicos fundamentales, cuando Europa hoy lo hace con tasas de IVA del 22% y los países grandes de América Latina con tasas del 19% en

promedio. Lo anterior, junto con las múltiples exenciones y tarifas, nos deja con recaudos del IVA de solo un 5% del PIB, cuando el promedio de las economías grandes de América Latina arroja valores del 7.3% (ver Gómez-Sabaini y Morán 2014).

Cabe impulsar la propuesta de la CET de incrementar la tarifa general del IVA del actual 16% hacia el 19% (estableciendo además una tarifa adicional del 10% para los bienes antes gravados al 5%). Como veremos, probablemente deberá compensarse la mayor regresividad de dicha medida con algún aumento del gasto asistencialista tipo Familias en Acción (ver Anif 2014a). Ahora bien, seguramente el Congreso y la Corte Constitucional (Sentencia C-776 de 2003) objetarán la ampliación de la base tributaria a bienes de primera necesidad (maíz, arroz, huevo, libros-cuadernos, internet estratos bajos, entre otros), así sea a la tasa del 5%. Razón de más para entrar a explicar que el incremento de la tasa general del IVA del 16% al 19% también viene justificado por el desmonte de las tarifas arancelarias resultantes de los TLCs, que fue precisamente una de las justificaciones de Chile para haberla incrementado del 18% al 19% a mediados de la década pasada.

Las ESALs, Impo- gasolina y la fortifica- ción de la Dian

Adicionalmente, la Comisión ha propuesto: i) depurar las ESALs, para que aquellas que no cumplan estrictamente con el “no ánimo de lucro” vean gravados sus excedentes a tasas del 20% (donde su efectividad dependerá del

control de la Dian); ii) incrementos del +30% en el impuesto global a la gasolina y la reducción del diferencial de su sobretasa con el diésel, en línea con los nuevos acuerdos climáticos recientes en París; iii) aumentos en la renta presuntiva, tanto en tasa (pasando del 3% al 4%) como en mayor base tributaria (incluyendo las acciones); y iv) a nivel territorial, mejoras en la gestión del ICA, el predial (Catastro) y mayores tributos a los vicios (incrementando cigarrillos y gravando las “bebidas azucaradas”).

II. Cuantificación del recaudo adicional: propuesta Anif vs. CET

Hemos visto la similitud entre las propuestas tributarias que venían haciendo Anif y Fedesarrollo (durante

2010-2014) con aquellas reveladas ahora por la CET en 2016. Las discrepancias de Anif con la propuesta de la CET se limitan a los frentes de: i) Anif ve un elevado costo político y un alto riesgo jurídico de intentar ampliar el IVA de los bienes prioritarios, luego recomendaríamos dejar la canasta del IPC con la cobertura actual del 65%; y ii) Anif recomienda desmontar gradualmente el GMF durante el período 2018-2020, tal como se tenía programado en la Ley 1739 de 2014, dadas las ganancias netas en recaudo que dejaría el seguimiento transaccional del Impormenta y del IVA al reducir las transacciones en efectivo.

El cuadro 1 compara el recaudo adicional esperado bajo las propuestas tributarias de la CET y de Anif, donde ambas apuntan hacia recaudos adicionales del orden del 2% del PIB por año, pero con diferencias en su composición.

Cuadro 1. Impacto de la Reforma Tributaria Estructural en el recaudo (Promedio anual 2017-2019, % del PIB)

	Tarifa	Comisión	Anif
I. IVA	19%	1.6	1.2
Incremento tasa		1.0	1.0
Incremento cobertura		0.4	
Reducción evasión		0.2	0.2
II. Renta personas naturales		1.2	1.2
Incremento tarifa	IMAN + 3pp	0.7	0.7
Pensiones	IMAN + 3pp	0.2	0.2
Dividendos	Tope 15%	0.3	0.3
III. Renta firmas (incluyendo derogación CREE)	30%-35%	-0.7	-0.4
IV. Desmonte Imporriqueza		-0.5	-0.5
Firmas		-0.48	-0.48
Personas naturales		-0.03	-0.03
V. ESALs	20%	0.3	0.3
VI. Combustibles	+30% (ad valorem)	0.1	0.1
VII. Desmonte GMF	0.4%		-0.8
VIII. Ganancias por formalización (10%)			0.8
Total		2.0	1.9

Fuente: cálculos Anif con base en Dian y MHCP.

En el frente del IVA, hemos estimado que la propuesta de la CET estaría aportando un +1.6% del PIB en recaudos adicionales. Dicho efecto se descompondría en: i) ganancias del +1% del PIB provenientes de incrementar la tasa general del IVA del 16% al 19% durante 2017-2019 (a ritmos de 1pp por año, pero con efecto diferencial decreciente); ii) +0.4% del PIB por aumento en la base tributaria, donde el grueso de esa ganancia resultaría de elevar del 5% al 10% los bienes “prioritarios” que hoy explican cerca del 6% del recaudo del IVA; y iii) +0.2% del PIB proveniente de los mayores esfuerzos antievasión de la Dian, suponiendo que se logra reducir la tasa de evasión hacia niveles del 35% (vs. 40% estimado recientemente por las multilaterales). Bajo la propuesta de Anif, dicho rubro del IVA tan solo estaría aportando un +1.2% del PIB proveniente de los aumentos en la tarifa general y esfuerzos antievasión, al considerar como poco recomendable intentar la ampliación del gravamen de la canasta básica.

En lo concerniente al Imporrenta, la propuesta de la CET sería neutra en recaudo, pues lo que se gana por mayor tributación a individuos se pierde al aliviar las tasas efectivas de las firmas. En particular, hemos estimado que los recursos arbitrados en el Imporrenta de individuos llegarían al +1.2% del PIB. Lo cual se explica por: i) ganancias del +0.7% del PIB por las mayores tarifas marginales, equivalente a incrementar la tarifa efectiva del IMAN en 3pp a lo largo de la curva (ver Anif 2014b); ii) +0.3% del PIB proveniente del impuesto a los dividendos, donde hemos partido de las utilidades (antes de impuestos) de las firmas listadas del Colcap en un año “normal” como 2013 (antes del desplome petrolero), suponiendo un *payout ratio* del 70%; y iii) +0.2% del PIB proveniente de gravar las pensiones más elevadas, teniendo en cuenta

“Las recomendaciones de la CET solo estarían rindiendo cerca del 2% del PIB. Luego aun con esa Reforma Tributaria Estructural, Colombia debe trabajar en recortes presupuestales adicionales de al menos el 1% del PIB, donde las reformas laborales y pensionales no darían mayor espera fiscal.”

que cerca del 80% de las mesadas continuaría exento. En este frente del Imporrenta de individuos no cabría esperar mayor discrepancia entre los cálculos de Anif con los que hemos inferido de la CET.

Nótese cómo las menores ganancias del IVA esperadas bajo el escenario de Anif (+1.2% del PIB vs. +1.6% de la CET) podrían implicar algo de menor espacio a la hora de calcular el alivio en la tributación empresarial (-0.9% del PIB vs. -1.2% del PIB).

Por último, se tiene que el control a las ESALs podría arrojar mayores

recaudos por el +0.3% del PIB y el incremento en el Impuesto a la Gasolina rendiría un +0.1% del PIB en recaudos. Nótese que, en el escenario Anif, mantener el desmonte del GMF se compensa con ganancias del 10% en la efectividad del recaudo en IVA+Imporrenta, lo cual permitiría sustituir por esta vía el 0.8% del PIB que hoy aporta el GMF.

III. Incidencia social de la Reforma Tributaria Estructural

Habiendo discutido los principales rubros de la propuesta de la CET, en esta sección centraremos nuestro análisis en su impacto potencial sobre la equidad. Para ello consideraremos las implicaciones sobre lo que hemos denominado: i) Equidad Individual (EI), entendida como progresividad absoluta (“que los que ganen más paguen más”); y ii) Equidad General (EG), expresando el efecto agregado relativo de las medidas.

El cuadro 2 muestra los principales resultados de aplicar dicha metodología a los principales rubros de la

Cuadro 2. Efecto social de la Reforma Tributaria Estructural (P: Progresivo; R: Regresivo)

	Efecto sobre equidad-progresividad	
	Equidad Individual (EI)	Equidad General (EG)
IVA	P	R
Incremento tarifa general del 16% al 19%	P	R
Ampliación base a bienes básicos	P	R
Imporrenta persona natural	P	P
Cronograma (análogo a IMAN +3pp)	P	P
Pensiones	P	P
Dividendos	P	P
Imporrenta empresarial	P	P

Fuente: elaboración Anif.

propuesta de la CET. Allí se observa cómo el aumento en la tarifa general del IVA y la ampliación de su base a bienes básicos tendría efectos mixtos en términos de equidad. Por un lado, se observarían efectos positivos sobre la EI, al requerir mayor pago del consumo de los individuos de mayores ingresos. Sin embargo, ello es claramente regresivo a nivel general (EG), pues los estratos bajos gastan una mayor porción de su ingreso en consumo básico. Esto implica que se requieren compensaciones vía expansión de los programas asistenciales, como Familias en Acción, en montos que hemos estimado en un 0.1% del PIB por año. No obstante, ellos deben estar focalizados exclusivamente en los estratos más bajos y no a través de esquemas de devolución, los cuales generan gran desgaste administrativo y, además, son proclives a la corrupción.

En el Imporrenta de personas naturales, la propuesta de la CET estaría generando ganancias tanto en EI como en EG. Ello ocurriría por la vía de elevar las tasas efectivas de tributación en los ingresos más altos y establecer límites globales relativos a las deducciones permitidas (preservando el espíritu del IMAN, ver Anif 2016a). Ya mencionamos cómo cerca del 80% de los asalariados todavía quedaría exento del pago del Imporrenta, a pesar de la ampliación de la base tributaria (iniciando el reporte tributario a partir de los \$2.2 millones/mes vs. los actuales \$3.3 millones/mes).

Las propuestas de gravar las pensiones y los dividendos bajo el esquema del Imporrenta también arrojarían réditos positivos en EI y EG. En el primer caso, se estaría afectando solo cerca del 20% de los pensionados (unas 300.000 personas de un total de 1.5 millones) vía un cronograma progresivo. En lo referente a los dividendos, claramente su incidencia recaería en los estratos altos, pero con la virtud de afectar solo con una tasa tope del

15% los ingresos más elevados, e incluso de eximir de dicho impuesto a los individuos con ingresos inferiores a los \$5 millones/mes (según los descuentos discutidos del 20% en la tarifa marginal).

En el frente de Imporrenta empresarial, la adopción del esquema del Impuesto a las Utilidades Empresariales (IUE) a tasas del 30%-35% también generaría réditos en equidad sectorial-empresarial (además del mencionado alivio a su excesiva carga tributaria). Ello provendría de: i) aprovechar la convergencia hacia las normas de contabilidad NIIF para evitar la excesiva perforación de la base tributaria; y ii) drenar los efectos de los “contratos de estabilidad jurídica”.

Todo este análisis sugiere que la propuesta de la CET derivaría en importantes ganancias en equidad, sobre todo en los frentes del Imporrenta de persona natural y empresarial (ver Anif 2016b). Tal vez el único elemento regresivo de la propuesta es aquel derivado del aumento en la tarifa y cobertura del IVA, pero ya hemos explicado la forma de compensar ello a través de reforzar programas como Familias en Acción (pero focalizado en los pobres). Nótese que esto es crucial, pues las mayores tasas del IVA explican un 1.2%-1.6% del PIB de un total de 2% del PIB de nuevos recaudos. De allí nuestra sugerencia de no pensar en cobijar directamente con más gravámenes la canasta del IPC, para evitar indeseables “activismos” de la Corte Constitucional.

IV. Elementos complementarios de la Reforma Tributaria Estructural (a manera de conclusiones)

Hemos visto cómo nuestras estimaciones sugieren que la implementación de la llamada Reforma Tributaria Estructural podría llegar a aportar cerca

de un 2% del PIB por año de nuevo recaudo, cuando quiera que ella quede totalmente implementada en el curso del período 2016-2018.

Sin embargo, llegar a dicha meta encierra tres grandes desafíos: i) por un lado, debe balancearse muy bien la propuesta de incremento gradual de la tasa general del IVA, pasando del 16% al 19%, con las “compensaciones” que deberán darse a los estratos más bajos a través de incrementar el programa de Familias en Acción (estimadas por Anif en un 0.1% del PIB), aun si no se altera el gravamen más allá del 65% de la canasta básica hoy vigente (según lo expuesto en la sección anterior); ii) deberá medirse muy bien el incremento adicional esperado en el recaudo de los hogares (a través de lograr incrementos en la tributación efectiva análogos a subir la actual curva del IMAN en 3pp), pues de allí dependerá el espacio que se abriría para entrar a reducir la tasa efectiva de Imporrenta de las firmas del 53% actual hacia la meta del 30%-35% propuesta por la CET; y iii) deben afinarse bien los cálculos de lo que denominaremos “elementos complementarios” de dicha Reforma Tributaria Estructural en lo relativo a la ganancia esperada en formalización transaccional por cuenta del marchitamiento del 4x1.000 estipulado en la Ley 1739 de 2014 (no propuesto por la CET, pero sí por Anif) y lo concerniente a la devolución del pago del IVA de maquinaria importada (ver Anif 2016c). Esta última sugerida por la CET al 100% frente al actual 12.5% (= 2% devolución IVA/16% tarifa general).

Antes de entrar en los detalles sobre dichos “elementos complementarios” es pertinente realizar una anotación de fondo sobre la tensión fiscal que indefectiblemente se estará generando a lo largo de 2016-2018. Ella provendrá de la desaceleración económica (causando menor recaudo por cerca del 1% del PIB) y porque dicha Reforma Tributaria Estructural se irá imple-

mentando gradualmente hasta llegar (eventualmente) a ese incremento del 2% del PIB (según ya comentamos). Esto implicará un aumento marcado en la relación Deuda Pública/PIB, pasando de niveles cercanos al 40% en 2015 a la franja 45%-50% en el período 2018-2020 (ver Anif 2015b). Veamos entonces los detalles de los elementos complementarios a dicha reforma.

Marchitamiento del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). Inicialmente, Santos I aprobó su desmonte gradual a través de la Ley 1430 de 2010, lo cual implícitamente apuntaba en la dirección de ir sustituyendo ese recaudo del 0.6% del PIB proveniente del ITF (en ese entonces) a través de mayor formalización financiera. Sin embargo, y de forma algo desconcertante, ese marchitamiento se postergó para el período 2019-2022 (fuera del alcance de las Administraciones Santos I-II), a través de la Ley 1739 de 2014, ver gráfico 2.

Infortunadamente, la CET no ahondó en este delicado tema y concluyó que,

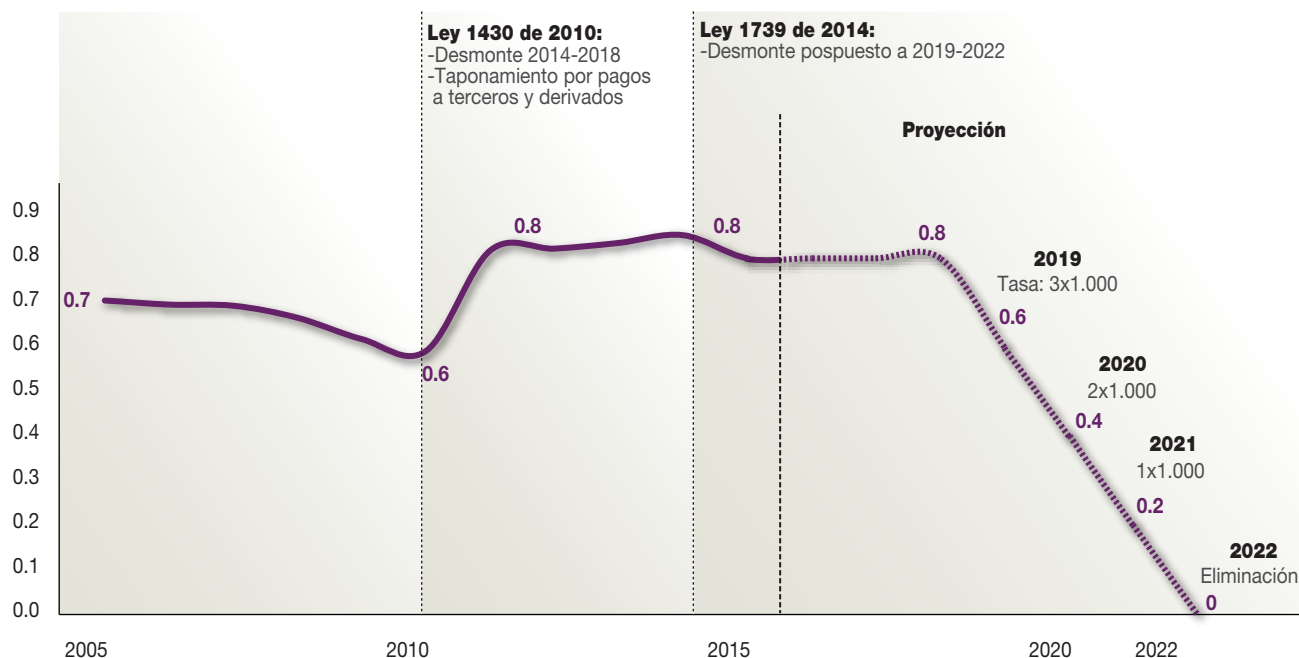
al ser de fácil recaudo, debía mantenerse el ITF, sin evaluar el drenaje que le hace al recaudo del IVA y del Imporrenta. Ya mencionamos cómo bastaría una ganancia del 10% en la eficiencia de esos dos recaudos para compensar totalmente el recaudo del ITF y que la forma de lograrlo es forzando por la vía legal a que solo se acepten descuentos tributarios en pagos que dejen “huella en transabilidad financiera”. De esta manera, los cruces contables de la Dian se facilitarían y la eficiencia de esos tributos se incrementaría de forma marcada, especialmente si se acelera la implementación de la “factura electrónica”, como lo ha venido sugiriendo Anif (ver Anif 2014c).

Devolución del IVA de maquinaria importada. Siguiendo la Ley 1739 de 2014, la Dian ha venido devolviendo cerca del 12.5% del IVA (= 2% devolución IVA/16% tarifa general) correspondiente a la maquinaria importada. Sin embargo, la CET ha propuesto que se ahonde esta práctica para

otorgar más competitividad al sector productivo colombiano, llevando las devoluciones al 100%. El problema es que las propias estimaciones de la CET indican que ello implicaría un “sacrificio tributario” abultado, hasta del 0.6% del PIB por año.

Además, Anif ve que esta práctica de devoluciones de tributos en la cadena de exportaciones y de importaciones ha sido muy proclive a la corruptela al interior de la Dian. Probablemente lo más prudente en este frente es moderar esa idea de devoluciones al 100% de la CET y, en cambio, virar hacia una reducción arancelaria para maquinaria, en línea con la propuesta que ya viene estudiando el gobierno en materia de liberación de contingentes de productos agrícolas. Esto no solo ayudaría a contener el encarecimiento de los alimentos, sino que incrementaría la competitividad del agro y de la industria a través de maquinaria con menores aranceles, reduciendo el costo del capital productivo para dichos sectores. **ANIF**

Gráfico 2. Recaudo del Impuesto a las Transacciones Financieras (2005-2022, % del PIB)



Fuente: elaboración Anif con base en MHCP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anif (2009), “¿Qué tipo de reforma tributaria estructural requiere Colombia?”, *Informe Semanal* No. 982 del 23 de junio de 2009.

Anif (2014a), “¿Cómo acotar los costos de la canasta del IPC resultantes de incrementar el IVA?”, *Comentario Económico del Día* 8 de octubre de 2014.

Anif (2014b), “Propuesta de Reforma Tributaria 2014-2018”, *Informe Semanal* No. 1223 del 16 de junio de 2014.

Anif (2014c), “Facturas electrónicas, formalización y evasión tributaria”, *Comentario Económico del Día* 11 de diciembre de 2014.

Anif (2015a), “Efectos de la Reforma Tributaria: Ley 1739 de 2014”, *Informe Semanal* No. 1252 del 2 de febrero de 2015.

Anif (2015b), “¿El Marco Fiscal de Mediano Plazo y la volatilidad de sus pronósticos?”, *Comentario Económico del Día* 10 de diciembre de 2015.

Anif (2016a), “Reforma Tributaria Estructural 2016-2018: ¿Cuánto podría recaudarse?”, *Informe Semanal* No. 1302 del 15 de febrero de 2016.

Anif (2016b), “Reforma Tributaria Estructural y su incidencia social”, *Comentario Económico del Día* 29 de marzo de 2016.

Anif (2016c), “Elementos complementarios de la Reforma Tributaria Estructural”, *Comentario Económico del Día* 23 de febrero de 2016.

Clavijo S., Vera A., Cuellar E. y Ríos A. (2015), “Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012”.

Gomez Sabaini J. y Morán C. (2014), “Tax Policy in Latin America: Assessment and Guidelines for a Second Generation of Reforms”, Series Cepal, junio de 2014.

GUÍA EMPRESARIAL



Estudio Trimestral

Suscríbase

AL MEJOR ANÁLISIS MACROECONÓMICO

Incluye un estudio completo sobre los siguientes temas: economía internacional, actividad económica, inflación, sector externo y manejo cambiario, crédito y tasas de interés, liquidez y finanzas públicas.

El informe recopila las proyecciones de ANIF, del gobierno y de otros analistas sobre las principales variables macroeconómicas de Colombia y otros países de interés.

WWW.ANIF.CO

INFORMES

◆ **Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF**
Calle 70 A No. 7-86 · Teléfonos: (051) 3073295
Línea gratuita 01 800 0119907

◆ **Departamento Comercial:**
Correo electrónico: mivanegas@anif.com.co · dguzman@anif.com.co
Teléfonos: (051) 307 3295, 310 1500 ext. 122 y 111 · Celular: 310 561 7197
Bogotá - Colombia