

Comentario Económico del Día

Septiembre 5 de 2022



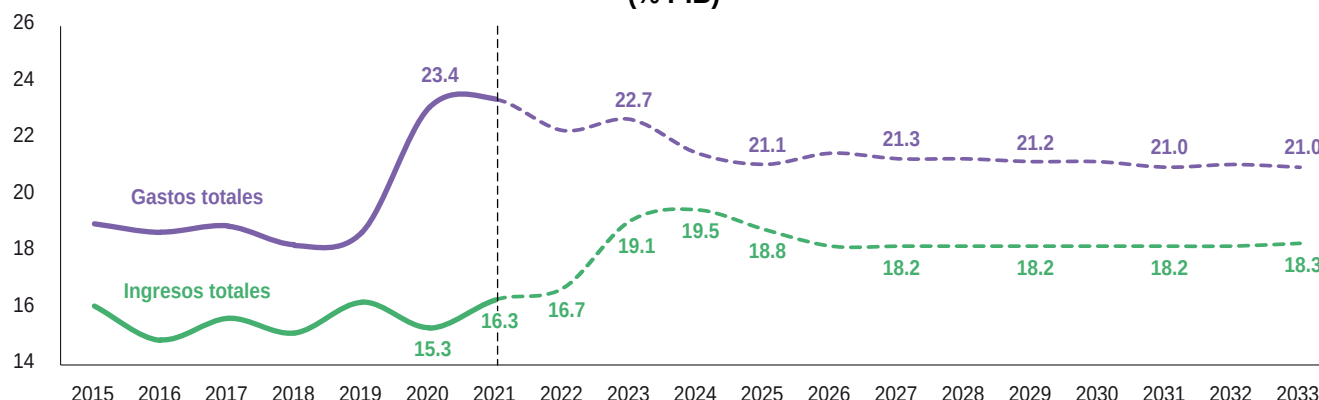
Seminario ANIF-ASCOA: escenario de discusiones sobre la reforma tributaria

El pasado 26 de agosto se celebró el seminario ANIF-ASCOA: perspectivas económicas de Colombia frente al nuevo gobierno. El evento contó con la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo, quien expuso el contenido del proyecto de reforma tributaria que ya se discute en Congreso. También participó el Economista Jefe para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, William Maloney, quien habló de los retos de productividad que enfrenta la región y en especial Colombia. Por su parte, Mauricio Santa María, Presidente de ANIF, realizó una presentación en la que analizó la reforma tributaria y puso sobre la mesa los puntos positivos y también los que merecen una discusión más profunda. Adicionalmente, se hicieron dos paneles con expertos nacionales e internacionales en los que se discutieron, principalmente, los impactos que podría traer sobre diferentes sectores la reforma planteada por el Gobierno Nacional y de lo que le espera a Colombia en los próximos cuatro años, en términos de oportunidades y crecimiento económico. 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.

Situación fiscal

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 del país. Lo que ha llevado a que el déficit fiscal hoy sea del 7.1% del PIB, sin contar las presiones fiscales por cuenta de la deuda acumulada por el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles. Según nuestros cálculos a cierre de 2022 el Fondo llegará a un déficit acumulado de \$25.4 billones (2 puntos del PIB). De no haber un ajuste en el subsidio a los combustibles, las necesidades de financiación seguirán latentes y en aumento. Ahora, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) plantea una senda muy optimista de reducción de deuda y ajuste del balance fiscal. Todo eso en el marco de una brecha importante entre los ingresos y los gastos del GNC (ver Gráfico 1). El ajuste 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. Sumado a eso, las necesidades sociales presionarán el gasto en adelante, en particular en lo que se refiere a la Paz, las transferencias a los

Gráfico 1. Ingresos y gastos del GNC (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

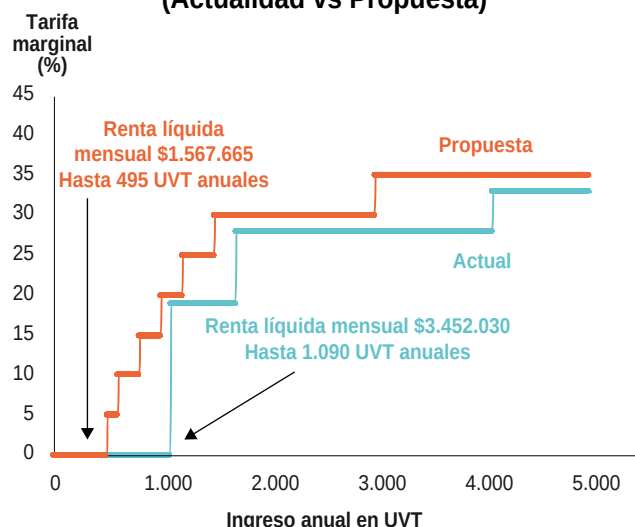
hogares, las pensiones, la salud, la educación, la infraestructura y el cambio climático.

Puntos positivos y temas que hay que discutir

Bajo esa perspectiva, haber tramitado una reforma de manera tan rápida fue un acierto. El proyecto, además, tiene varias cosas positivas. Primero, se estipulan medidas que, en conjunto, generan más recaudo por renta a personas. Segundo, la creación de una cédula única de tributación, con tarifas progresivas entre el 0 al 39%, sumado a la reducción de tarifas del régimen simple, aporta a la simplificación del sistema y genera mayores recaudos. Tercero, la 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. Cuarto, el fortalecimiento del Régimen de Tributación Simple para micro y pequeñas empresas.

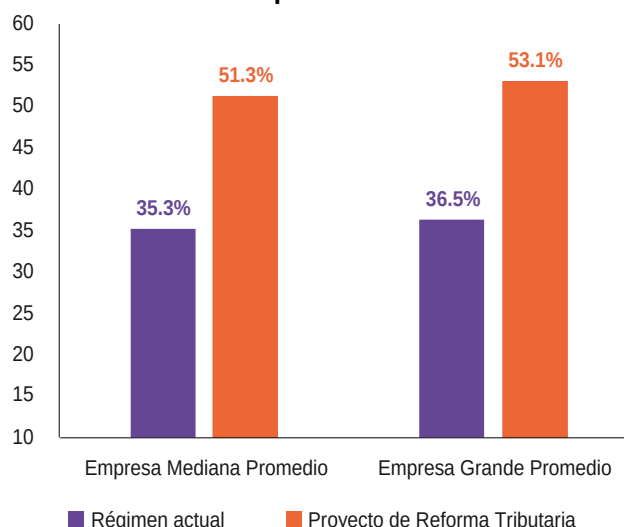
Ahora bien, también hay varios puntos que vale la pena discutir y que se analizarán a continuación en detalle. En primer lugar, el crecimiento en el recaudo por personas se debe exclusivamente a un aumento en el monto gravable y no en la base de personas que declaran y pagan. Aumentar la base de contribuyentes es clave para que la carga tributaria esté mejor repartida. Hoy, 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. 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 que se observada en la mayoría de los países latinoamericanos. Ese desequilibrio es un problema sencillamente porque es un claro desincentivo a la generación de empleo y a la inversión. En ANIF realizamos estimaciones de cuánto recaudo podría generar una estructura de tarifas marginales de renta a personas naturales más amplia y más progresiva (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. 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.

Gráfico 3. 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.

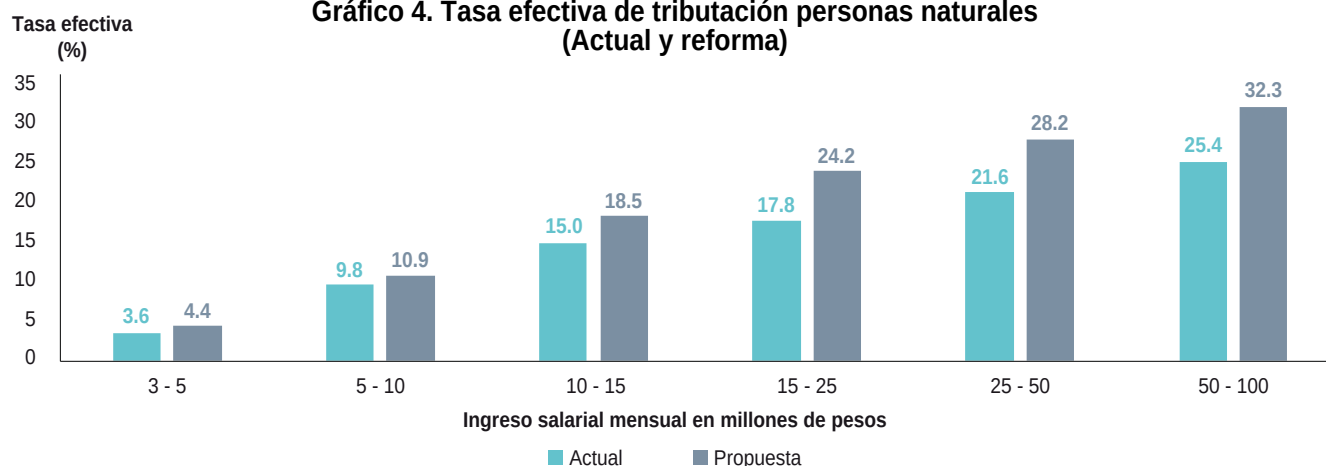
El resultado, son tarifas efectivas muy pequeñas en los primeros tramos (menos del 1% del ingreso) que van en aumento de manera progresiva y conforme a la capacidad de ingreso de los contribuyentes. Si bien el pago efectivo del impuesto sería poco significativo para los primeros perfiles de ingreso, en conjunto representaría un recaudo importante para el Gobierno Central 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 este sentido en la estructura del impuesto podría haber un recaudo adicional del orden del 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, 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 3).

Eso si se tiene en cuenta el pago de renta, sumado al gravamen sobre los dividendos y el patrimonio. Por su parte, tal como muestra el Gráfico 4, 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.

Ahora, uno de los puntos que más preocupa de la reforma está relacionado con el incremento en la carga impositiva que se propone para el sector minero energético. El aumento dejaría al país en una posición muy mala a nivel competitivo. En el caso de las exportaciones de crudo y carbón se propone un impuesto del 10% que grave la proporción del valor de las exportaciones que superen un umbral de precio definido por el Ministerio de Minas y Energía. Ahora, el umbral para el crudo se estableció en US\$48 de la referencia WTI. En los últimos 20 años, el precio del crudo tan solo ha estado por debajo de ese umbral en cuatro periodos, de los cuales tres han sido es-

Gráfico 4. Tasa efectiva de tributación personas naturales (Actual y reforma)

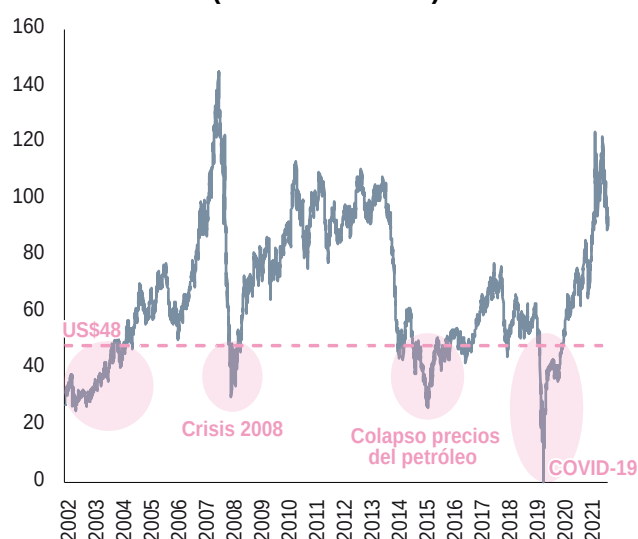


Fuente: elaboración ANIF con base en GEIH, DIAN y MHCP.

cenarios de crisis, (ver Gráfico 5). Eso significa que la medida puede volverse un impuesto permanente. Sumado a eso, la reforma plantea que las regalías no podrán ser deducibles del impuesto de renta. En conjunto, los dos cambios tendrían un efecto sobre el *Government Take*¹, 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.

Finalmente, llama la atención que ni siquiera se haya mencionado las exenciones del IVA. El costo fiscal

Gráfico 5. Precios del petróleo – WTI (USD – 1990-2022)



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

¹ 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.

de las exenciones por este concepto 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.

Conclusiones

El Seminario ANIF-ASCOA fue un escenario en el que se pudo discutir el contenido e impacto que podría traer el proyecto de reforma tributaria en diferentes sectores clave para el país. Haber tramitado

la reforma en los primeros días de la nueva administración fue un acierto y tiene varios elementos positivos, pero hay otros que ameritan una reflexión más profunda. Del encuentro destaca que el Ministro de Hacienda, en representación del ejecutivo, dijo estar abierto al diálogo sobre los puntos que más preocupan de la reforma.

En ANIF señalamos, en general, que el Congreso debe discutir, con especial énfasis, las medidas que pueden tener impactos negativos en la inversión y el crecimiento, sobre todo en un escenario de recuperación y de buen desempeño económico como el que atraviesa el país ahora. Pero también ANIF expuso alternativas de recaudo, pues reconoce que se necesita una reforma tributaria.

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.