

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Alejandro Vera,
Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos

ISSN 1794-2616

Febrero 12 de 2018



No. 1398

LA REFORMA TRIBUTARIA COMPRENSIVA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN DE 2018-2022

Recientemente, la Comisión de Gasto (2017) entregó su informe al gobierno, pieza vital para guiar las finanzas públicas durante el período presidencial 2018-2022. Este reporte se ocupó no solo de los problemas de gasto de mediano-largo plazo en materia de *Eficiencia-Eficacia-Equidad Estatal (Ex4)*, sino que analizó y recomendó acciones en el frente tributario para así poder asegurar la estabilidad fiscal que supone el cumplimiento de la actual Regla Fiscal (ver *Informe Semanal* No. 1397 de febrero de 2018).

La Comisión se mostró preocupada por la brecha existente debido al bajo recaudo tributario, bordeando tan solo el 14% del PIB a nivel del Gobierno Central (GC) en 2017, por debajo del 16%-17% del PIB observado en América Latina. A ello se le suma la inflexibilidad del gasto público a la baja del 19% del PIB. Esto último resulta preocupante, pues: i) cerca del 85% del Presupuesto es “impajaritable” y presenta indexación a ritmos del 4% real anual; y ii) se tienen crecientes presiones en seguridad social (pensiones-salud) y vigencias futuras de infraestructura y posconflicto, cuyo costo anual estaría cerca del 1% del PIB/año durante 2017-2022 (ver *Informe Semanal* No. 1335 de octubre de 2016). Así, la brecha fiscal estructural de Colombia es del orden del 3% del

PIB, suponiendo que los ingresos no tributarios continúen aportando cerca del 2% del PIB.

Como es bien sabido, estabilizar la deuda del GC en sus actuales niveles del 45% del PIB requiere generar un superávit primario no inferior al 0.5%-0.8% del PIB y en la actualidad se han tenido déficits primarios del orden del 0.8% del PIB (en promedio durante 2015-2017). Esto implica que la brecha para alcanzar dicha estabilidad fiscal es de no menos del 1.5% del PIB, lo cual evidencia la necesidad de implementar una nueva Reforma Tributaria. Nótese cómo la simple propuesta de mayor gestión de la Dian no sería suficiente, pues a duras penas lograría recaudar un 0.5% del PIB adicional, por debajo de las estimaciones del 1%-2% del PIB que han venido sugiriendo algunos candidatos presidenciales. Asimismo, pensar en reducir el gasto público luce difícil, pues se tiene un margen estrecho por cuenta de los recortes ya ocurridos.

Enhorabuena, la Ley 1819 de 2016 logró aprobar elementos importantes de carácter estructural, a pesar de que la propuesta original fue significativamente mermada en su objetivo de recaudo neto adicional. En efecto, la tasa de tributación efectiva de las firmas se redujo del 40% hacia el 33% (en el horizonte 2017-2020), al tiempo que se elevó

de forma inmediata la tasa general del IVA del 16% al 19% y se incrementó (aunque moderadamente) la tasa efectiva de los hogares más pudientes (ver *Informe Semanal* No. 1347 de enero de 2017).

Pese a estos recientes avances, todavía se requieren medidas prontas en los frentes estructurales tributarios. Allí las calificadoras de riesgo le estarán tomando la lección macrofinanciera a la nueva Administración de 2018-2022 en sus primeros 100 días de gobierno, tras la degradación de un escalón que le hiciera S&P a la deuda pública de Colombia en diciembre de 2017. De no actuar con decisión, estimamos que la probabilidad de que Colombia pierda totalmente su Grado de Inversión, antes de agosto de 2019, sería cercana al 50% (ver *Informe Semanal* No. 1394 de enero de 2018).

Será entonces vital para la sostenibilidad fiscal del país que la nueva Administración se focalice en elevar el recaudo tributario a través de: i) eliminar los contratos de estabilidad tributaria (a todas luces inconstitucionales, pues no se puede delegar en el Ejecutivo la facultad congresional de reformas tributarias); ii) acabar con los tratamientos “especiales” en materia de IVA (como los recientes blindajes a insumos de contratos de concesiones ya firmados); y iii) abolir la tributación preferencial a las zonas

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Alejandro Vera,
Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos

ISSN 1794-2616

Febrero 12 de 2018



Pág. 2

francas que, en promedio, exportan menos del 10% de lo que por allí pasa. ¿De dónde podrá salir el mayor recaudo empresarial si buena parte de los grandes contribuyentes (que explican cerca del 70% del recaudo del Imporrenta) aparece blindada frente a mayores impuestos?, ver *Comentario Económico del Día* 24 de enero de 2018.

Adicionalmente, en esta discusión tributaria deberá evaluarse cuánto espacio adicional existe en Colombia para gravar a las personas naturales. Esto último teniendo en cuenta que: i) los hogares más pudientes ya enfrentan tasas efectivas de tributación directa históricamente elevadas hasta del 27% (a nivel de \$100 millones/mes), las cuales no distan tanto del 30%-35% que se observa en los países desarrollados; y ii) el “ingreso disponible” de los hogares resulta reducido al considerar el pago de las crecientes cargas a seguridad social, donde se esconden tributos conocidos como “impuesto puro”, elemento que abordaremos en una próxima nota.

A continuación, analizaremos con algún detalle los avances logrados con la Ley 1819 de 2016 y las medidas que deberá reforzar la nueva Administración de 2018-2022. Como veremos, una Reforma Tributaria Comprensiva (RTC) debería allegar recursos adicionales por al menos un 1.5% del PIB en 2022 (= 0.7% por eliminación de privilegios de contratos de estabilidad tributaria y zonas francas + 0.4% por eliminación de los tratamientos es-

peciales del IVA + 0.4% por mayor tributación de los hogares). Dicho recaudo podría aumentar hasta un 2% del PIB de lograrse un mayor fortalecimiento de la Dian (lo cual representaría recursos adicionales por cerca del 0.5% del PIB).

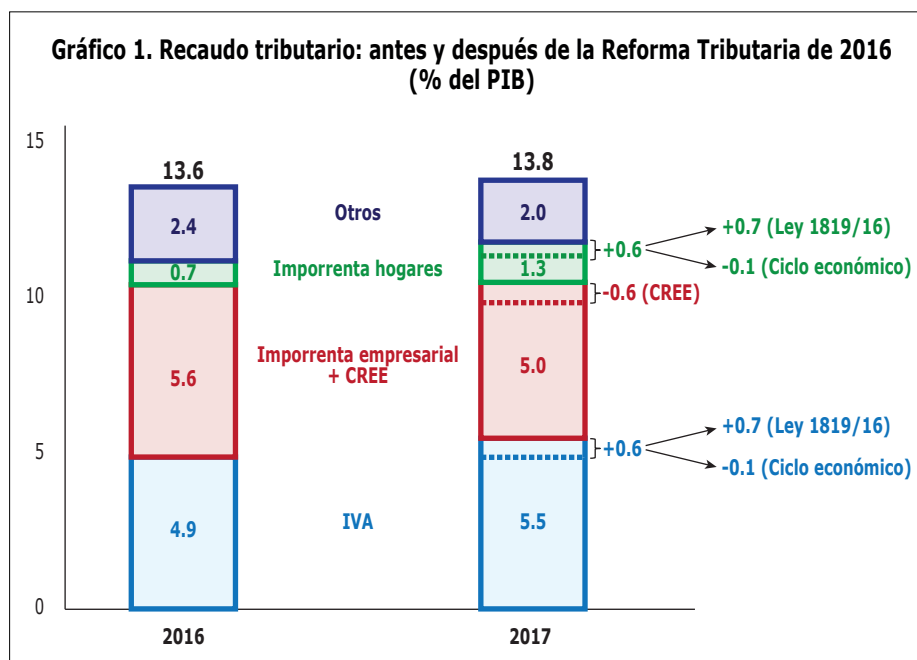
Avances de la Ley 1819 de 2016

Imporrenta empresarial

Uno de los grandes aciertos de la Ley 1819 de 2016 fue reducir el Imporrenta empresarial del 40% de 2016 (= 25% Imporrenta + 9% CREE + 6% sobretasa) al 33% en 2019. Con ello se enmendó el craso error de la Ley 1739 de 2014 (Santos II corrigiendo a Santos I), la cual se ha-

bía ensañado sobre el gravamen de las firmas (ya agobiadas). En 2014 se había adoptado una tributación efectiva hasta del 53% para las firmas que fueron grandes contribuyentes durante 2015-2016 (incluyendo aquí el efecto de la sobretasa del CREE y del Impuesto a la Riqueza).

Esta reducción en la carga tributaria de las firmas va en la dirección correcta de generar mayor competitividad, acercándonos a las tasas del 30%-40% observadas en nuestros pares de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, su desafío será enfrentar por otras vías el menor recaudo empresarial que se estará materializando a partir de 2018 (año gravable 2017). El gráfico 1 muestra cómo, ya en 2017, se observó una



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Alejandro Vera,
Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos

ISSN 1794-2616

Febrero 12 de 2018



Pág. 3

caída en dicho recaudo empresarial del 0.6% del PIB (por menor recaudo del CREE).

Además, la Ley 1819 de 2016 creó el Impuesto a los Dividendos, con tasas del 5%-10% para los inversionistas locales y del 5% para los externos. Sin embargo, su impacto en recaudo es mínimo (+0.1% del PIB) por errores conceptuales y de implementación.

IVA

Anif había venido afirmando que la piedra angular de cualquier Reforma Tributaria Estructural en Colombia debía provenir de un aumento en la tasa general del IVA (ver *Informe Semanal* No. 982 de junio de 2009). Colombia no podía ser la excepción mundial y pensar que con bajas tasas del 16% lograría su cometido de proveer bienes públicos fundamentales, cuando Europa lo hace con tasas de IVA del 22% y los países grandes de América Latina con tasas del 19% en promedio.

En este sentido, Anif ha venido aplaudiendo el incremento de la tasa general del IVA del 16% al 19% de la Ley 1819 de 2016 (con aplicación inmediata en febrero de 2017). Ello permitió un aumento del recaudo del IVA del 4.9% del PIB en 2016 al 5.5% del PIB en 2017. Sin embargo, este recaudo estuvo un -0.2% del PIB por debajo del proyectado por el gobierno (dado el doble efecto de menor cobertura y del ciclo económico bajista). Nótese cómo dicho recaudo aún se ubica por debajo del promedio de las

economías grandes de América Latina del 7.3% (ver Gómez-Sabaini y Morán, 2014). Esto último se explica, en parte, por la pérdida de la mitad del efecto esperado en materia de ampliación de la base de esa tasa general. En efecto, muchas partidas quedaron con tasas del 5% (diversos alimentos, toallas higiénicas, insumos agrícolas) o su aplicación sería a valores absolutos de los bienes-servicios (internet, celulares, bicicletas).

Imporrenta hogares

En el frente del Imporrenta de los hogares, cabe destacar los avances en materia de progresividad tributaria introducidos por el IMAN (aunque, infortunadamente, menguados por la Sentencia C-492 de 2015 de la Corte Constitucional) como alternativa de piso impositivo a la declaración de renta tradicional (buscando limitar las exenciones), según lo mandado en la Ley 1607 de 2012. Ello logró llevar las tarifas efectivas de los ingresos más altos hacia el rango del 18%-20%, acabando los aberrantes casos de tributaciones efectivas a tasas irrisorias del 5% (vs. tasas nominales del 33%).

En la misma línea de progresividad tributaria actuó la Ley 1819 de 2016, incrementando la tasa impositiva de los hogares más pudientes, pasando del 3% al 6% para ingresos de \$10 millones/mes o del 20% al 23% para ingresos de \$60 millones/mes. Ello permitió un aumento en el recaudo del 0.7% del PIB en 2016 al 1.3% del PIB en 2017 (0.1%

del PIB por debajo del proyectado por el gobierno por cuenta del ciclo económico bajista). Sin embargo, dicho aumento habría sido mayor de no haberse recortado la propuesta inicial durante su trámite en el Congreso. Allí pesó el falso argumento del Congreso de “defenderse ellos como supuesta clase media”, lo cual impidió elevar de forma significativa la tasa efectiva para ingresos superiores a los \$5-10 millones/mes, a sabiendas de que cerca del 80% de los trabajadores devenga menos de \$1.5 millones/mes, equivalente a 2SML, cuya franja de gravamen actual es cero hasta los \$5 millones/mes.

Propuesta de Reforma Tributaria Anif (a manera de conclusión)

El gráfico 2 muestra el recaudo adicional cercano al 1.5% del PIB que estaría allegando la propuesta de RTC que visualiza Anif. Ello debería lograrse: i) eliminando privilegios referidos a zonas francas y contratos de estabilidad jurídica; ii) pasando muchas de las posiciones del IVA que hoy están al 0% y al 5% a la tasa general del 19%; y iii) profundizando en la progresividad tributaria de los hogares. Si bien la Ley 1819 de 2016 tuvo la intención de acabar con muchos de esos privilegios, en realidad el Ejecutivo actuó de forma muy tímida, dejando verdaderas “troneras tributarias” para los próximos años. A continuación, esbozaremos algunos de los elementos de nuestra propuesta tributaria.

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Alejandro Vera,
Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos

ISSN 1794-2616

Febrero 12 de 2018



Pág. 4

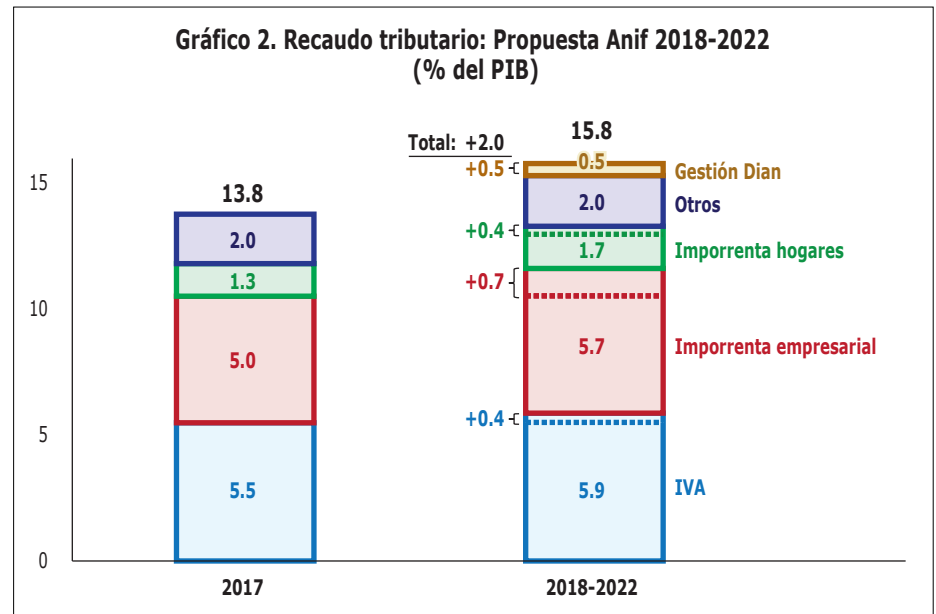
Zonas francas

Después de una álgida oposición gremial, la Reforma Tributaria de la Ley 1819 de 2016 terminó incrementando la tasa impositiva de las zonas francas del 15% al 20%. Es claro que ese “apretón tributario” se quedó corto frente a la necesidad de corregir la forma como operan los alivios a dichas zonas francas en Colombia y frente a ese favorable diferencial que disfrutaban respecto de la tasa general de Imporrenta corporativo (bajando del actual 40% hacia el 33% en 2019).

En este frente, Anif ha repicado sobre el sacrificio fiscal que vienen representando esos tratamientos preferenciales a zonas francas no exportadoras. Por ejemplo, el pago de Imporrenta tan solo asciende al 1% del total. Esto implica que las zonas francas habrían pagado cerca del 0.05% del PIB de Imporrenta en 2017. De ser así, el sacrificio fiscal atribuible a las zonas francas ascendería al 0.08% del PIB, equivalente al diferencial de Imporrenta del 15% vs. el 40% de la tasa general aplicada en 2017, ver *Comentario Económico del Día* 4 de abril de 2017. Por todo lo anterior, nuestra propuesta consiste en: i) limitar los tratamientos preferenciales a entidades netamente exportadoras; y ii) evitar la inequidad tributaria y su alto sacrificio fiscal.

Contratos de estabilidad jurídica

En ocasiones anteriores, Anif ha comentado cómo el otorgamiento



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

de contratos de estabilidad jurídica ha resultado en dádivas gubernamentales, ya que el grueso del empresariado colombiano ya venía reinvertiendo entre un 20% y un 30% de sus utilidades en maquinaria y equipo. Adicionalmente, Anif ha llamado la atención sobre la anomalía jurídica de que el Congreso haya delegado en el Ejecutivo el manejo de las tasas de gravamen.

Teniendo en cuenta lo anterior, nuestra propuesta consiste en marchitar los contratos de estabilidad jurídica, lo cual podría allegar recursos por el 0.5%-0.7% del PIB hacia 2019-2022. ¿Cómo es posible que frente a las dificultades fiscales del país se mantengan estos contratos de “perforación fiscal”, por períodos no inferiores a 3 años y has-

ta por lapsos de 20 años? Esta es una verdadera “tragedia de los comunes”: lo que suena bien a nivel micro-tributario de cada empresario, pronto se convertirá en un drama fiscal colectivo.

IVA

Ya mencionamos cómo el incremento del IVA del 16% al 19% de la Ley 1819 de 2016 resultó acertado. Sin embargo, se cometió el error de no haber ampliado la base, dejando tratamientos preferenciales a tasas del 0% al 5%. Por ejemplo, allí se incluyen los blindajes a insumos de contratos de concesiones ya firmados. En opinión de Anif, sería conveniente pasar muchas de las posiciones del IVA que hoy están al 0%

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Alejandro Vera,
Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos

ISSN 1794-2616



Febrero 12 de 2018

Pág. 5

y al 5% a la tasa general del 19%, lo cual podría allegar recursos por el 0.4% del PIB hacia 2019-2022 (equivalente a la mitad del recaudo adicional logrado con el incremento de la tasa del 16% al 19%).

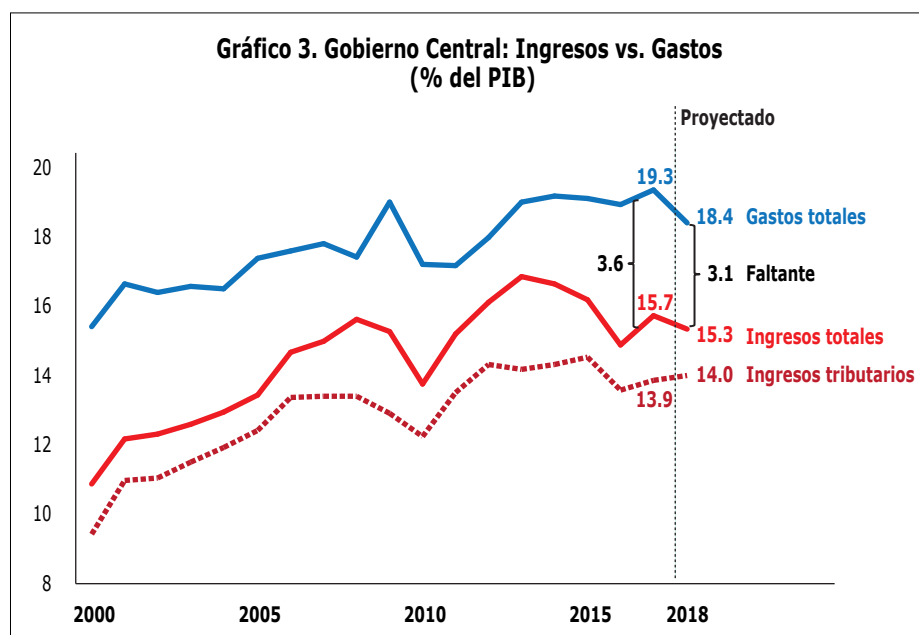
Imporrenta de los hogares

En la discusión sobre Reforma Tributaria deberá analizarse cuánto espacio adicional existe en Colombia para pensar en gravar los ingresos de los asalariados, especialmente los de clase media y alta (ya recargados con elevados pagos). Según estimaciones de Anif, el margen para elevar la carga tributaria del Imporrenta en la franja media-alta de ingresos luce estrecho y difícilmente podría elevarse en más de 2pp, del actual 26% hacia un 28%. Esto implicaría que el total de la carga tributaria más el pago de parafiscales laborales dejaría a los empleados más ricos con cargas efectivas del 30% y, en el caso de los trabajadores independientes, con cargas efectivas totales (Imporrenta + seguridad social) del 34%. Así, el efecto neto de un elevamiento “semi-paralelo” de la actual curva de gravámenes de los hogares en cerca de un 3% en la parte media-media y de un 2% en la parte alta podría aportar cerca del 0.4% del PIB de recaudo adicional, pero no mucho más.

Hemos visto cómo la implementación de una nueva Reforma Tributaria Estructural Comprensiva como la aquí esbozada estaría alle-

gando recursos por el 1.5% del PIB hacia 2022. Nótese cómo, al incluir el recaudo adicional del 0.5% del PIB que estaría arbitrando la modernización-fortalecimiento y el control de la evasión-elusión por parte de la Dian, dicho recaudo estaría ascendiendo a duras penas al 2% del PIB. Se ha propuesto recientemente que las ganancias en gestión de la Dian que reduzcan los niveles de evasión vayan aparejadas con reducciones en la tarifa de renta corporativa (de forma condicionada futurista). Sin embargo, esto resulta altamente inconveniente hasta tanto no se verifique completamente la sostenibilidad de dichas ganancias. Además, hemos visto que esos 2 puntos del PIB que recogería esta propues-

*ta resultarían todavía insuficientes para cubrir los faltantes estructurales del 3% del PIB en el horizonte 2018-2022 (ver gráfico 3), lo cual evidencia las dificultades de cumplimiento de las metas de la actual Regla Fiscal. En este sentido, el nuevo gobierno de Colombia del período 2018-2022 haría bien en sincerar su Regla Fiscal, tanto en sus elementos desenfocados de corto plazo, como en adoptar reglas duras y con niveles de estabilización de la deuda hacia el mediano plazo (ver *Comentario Económico del Día 1° de agosto de 2017*). Todos estos temas los estaremos abordando con mayor detalle próximamente en un documento de propuesta de Reforma Tributaria Comprensiva por parte de Anif.*



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

Director: Sergio Clavijo

ISSN 1794-2616



Pág. 6

Febrero 12 de 2018

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM⁽¹⁾ CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

	26 enero 2018	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)	101.447	6.7	6.4	2.4	-0.7
2. Base monetaria (B)	82.761	8.7	5.0	3.6	-4.4
3. Efectivo	54.230	7.1	7.3	4.1	0.5
4. Cuentas corrientes	47.217	6.2	5.2	0.6	-2.0
5. Cuasidineros	325.317	5.2	7.3	6.0	10.2
6. Total ahorro bancos comerciales	162.781	4.9	8.4	6.8	-1.4
7. CDTs	162.535	5.6	6.2	5.2	25.1
8. Bonos	27.013	13.4	12.2	14.3	10.6
9. M3	468.531	6.0	7.3	5.7	7.5
10. Cartera total	400.743	4.9	5.9	5.6	6.3
11. Cartera moneda legal	382.584	6.0	6.8	6.4	8.4
12. Cartera moneda extranjera	18.159	-14.2	-8.8	-6.0	-20.3
13. Total bancos comerciales	388.676	4.8	5.7	5.4	6.5
14. CFC	9.522	9.6	12.3	14.5	-2.0
15. TES	259.050	10.6	10.7	11.5	15.2
16. I.P.C.	Ene	3.68	4.09	4.05	5.75
17. I.P.C. sin alimentos	Ene	4.61	5.00	4.70	5.14
18. I.P.C. de alimentos	Ene	1.50	1.92	2.51	7.22
19. TRM (\$/US\$)	Feb12 2.908.70	1.99	-3.86	-3.07	-16.97

VALORES ABSOLUTOS

20. Reservas internacionales ⁽²⁾		47.781	47.629	47.408	46.982
21. Saldo de TES (\$MM)		259.050	255.035	255.291	234.308
22. Unidad de Valor Real (UVR)	Feb12	253.46	252.55	252.08	243.50
23. DTF efectiva anual	Feb12-Feb18	5.14	5.17	5.32	6.81
24. Tasa interbancaria efectiva	Feb5-Feb9	4.51	4.73	5.03	7.51

FECHAS CLAVE FEBRERO 12 AL 16 DE 2018

LUNES 12

COL: licencias de construcción, diciembre.

MARTES 13

COL: Muestra Trimestral de Servicios, cuarto trimestre.

COL: Censo de Edificaciones, cuarto trimestre.

EE.UU: índice de optimismo de las pequeñas empresas-NFIB, enero.

MIÉRCOLES 14

COL: Encuesta Mensual Manufacturera, diciembre.

COL: Encuesta Mensual de Comercio al por Menor, diciembre.

COL: Muestra Mensual de Hoteles, diciembre.

COL: importaciones, diciembre.

COL: Indicador de Inversión en Obras Civiles, cuarto trimestre.

EE.UU: Índice de Precios al Consumidor, enero.

EE.UU: ventas al por menor, enero.

U.E: PIB (segunda estimación), cuarto trimestre.

U.E: producción industrial, diciembre.

JUEVES 15

COL: PIB (oferta), cuarto trimestre.

COL: Indicador de Seguimiento a la Economía-ISE, diciembre.

EE.UU: Índice de Precios del Productor, enero.

EE.UU: producción industrial, enero.

EE.UU: índice del mercado de vivienda-NAHB, febrero.

U.E: balanza comercial, diciembre.

VIERNES 16

COL: estadísticas de concreto, diciembre.

COL: financiación de vivienda, cuarto trimestre.

COL: Índice de Costos de la Construcción de Vivienda, enero.

EE.UU: indicadores de construcción residencial, enero.

⁽¹⁾ Miles de millones de pesos. ⁽²⁾ Millones de dólares.