

Elementos para una Reforma Tributaria Comprensiva (RTC) 2018-2022 *

Junio de 2018

(Resumen)

Este documento analiza la necesidad de implementar una Reforma Tributaria Comprensiva (RTC), ojalá durante los primeros 100 días del nuevo mandato de 2018-2022. Dicha RTC debería allegar recursos adicionales por al menos un 1.8% del PIB hacia 2019-2022 (= 1% corporativo + 0.4% personas naturales + 0.4% IVA) o un 2.3% del PIB al incluir ganancias en gestión de la Dian por el 0.5% del PIB. De lograrse, el recaudo tributario total del Gobierno Central se elevaría del 14% hacia el 16% del PIB. Sin embargo, honrar la Regla Fiscal, que intenta bajar el déficit del Gobierno Central del actual 3% del PIB hacia el 1% del PIB, requerirá reducir el gasto en otro 1% del PIB.

Estructuralmente, dicha RTC busca elevar el recaudo a través de: i) eliminar los contratos de estabilidad tributaria; ii) abolir la tributación preferencial a las zonas francas; iii) elevar la actual curva de gravámenes de los hogares en cerca de un 3% en la parte media-media y un 2% en la parte alta; y iv) acabar con los tratamientos “especiales” en materia de IVA.

A nivel corporativo, la tasa efectiva de tributación (incluyendo parafiscales y territoriales) alcanzó el 57.7% sobre las utilidades en 2016. La Ley 1819 de 2016 redujo la tasa efectiva de tributación hacia el 55.8% de las utilidades en 2017 y, para 2019, bajaría al 48.8%. No parece existir margen adicional para pensar en reducir la tasa del Imporrenta más allá del 33% ya contemplado. Así, Colombia estaría por encima del 42% de carga efectiva total observada en la OCDE.

A nivel de hogares, existe tan solo un margen estrecho para pensar en mayores recaudos, dado que: i) los más pudientes ya enfrentan tasas efectivas del 27%, no distantes del 30% que se observa en países desarrollados; y ii) el “ingreso disponible” enfrenta altas cargas de seguridad social que esconden “impuestos puros”.

A nivel del IVA, se eliminarían tratamientos preferenciales, con la única excepción de aquellos de la canasta básica. Muchas posiciones del IVA del 0% o el 5% deberán pasar al 19%. Permanecería inalterado el 35% de la canasta básica que hoy no está afectada por IVA y se incrementarían asignaciones a Familias en Acción para morigerar el impacto indirecto del alza en posiciones del 0%-5% hacia el 19% en el estrato bajo.

Clasificación JEL: Ingresos Públicos y Tributación (H2), Tributación y Eficiencia (H21), Impuestos a las Firmas (H25), Impuestos Personas Naturales (H24).

* Investigación realizada por Anif. El equipo de Anif estuvo liderado por Sergio Clavijo y participaron Alejandro Vera, Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos.
Email: sclavijo@anif.com.co

Índice

I. Introducción.....	3
II. Evolución de la tributación en Colombia 2010-2018	6
1. Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia.....	7
2. Tasa efectiva de tributación de las personas naturales en Colombia	10
3. Evolución de la tributación del IVA.....	12
III. Propuesta de Reforma Tributaria Comprensiva Anif 2018-2022	12
1. En el frente de tributación corporativa.....	14
2. En el frente de tributación de las personas naturales	16
3. En el frente de tributación del IVA.....	18
IV. Reforma Tributaria Comprensiva Anif: recaudo tributario adicional (a manera de conclusión)	20
Referencias	22

I. Introducción

La Administración del período 2018-2022 estará enfrentando una serie de desafíos macrofiscales, entre los cuales se destacan: i) elevar el crecimiento potencial de Colombia del actual 3% anual al menos hacia el histórico 4.5% anual; ii) superar las debilidades en los “déficits gemelos” externo-fiscal (aún en niveles elevados cercanos al 3% del PIB); y iii) solucionar la incertidumbre que se ha generado sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal.

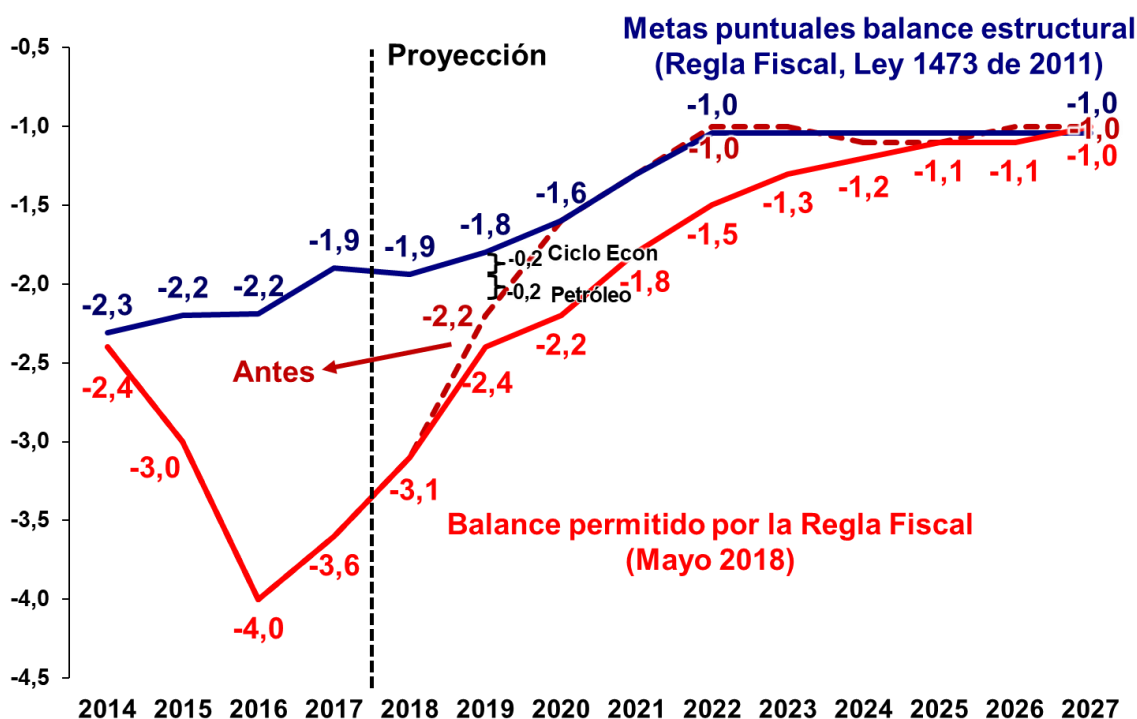
En efecto, Anif ha venido señalando la importancia de cerrar la brecha fiscal estructural de Colombia. Esta preocupación va en la misma línea de lo expresado por la Comisión de Gasto (2017), debido al bajo recaudo del Gobierno Central (GC), estancado en el 14% del PIB, por debajo del 16%-17% del PIB observado en América Latina. A ello se suma la inflexibilidad del gasto público a la baja del 19% del PIB. Esto último dado que: 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. Todo lo anterior haría muy difícil honrar la Regla Fiscal, aun tras su reciente relajamiento (ver Anif, 2018a).

Por ejemplo, el gobierno estima un déficit fiscal del orden del 3.1% del PIB para 2018 (ver gráfico 1). En este año, ello luce viable gracias al repunte del precio del petróleo (promediando US\$68/barril-Brent en 2018 vs. los US\$54 de 2017). Pero, a futuro, sería difícil tratar de compensar por esta vía de “maná del cielo” la caída en el recaudo ocasionada por la desaparición del Imporriqueza (-0.6% del PIB de menor recaudo) y la reducción en el Imporrenta empresarial (-0.6% del PIB, tras haberlo reducido del 47% en 2016 hacia el 33% en 2019, según la Ley 1819 de 2016).

Ayudará algo al cumplimiento de la Regla Fiscal el relajamiento del déficit del GC en 2019, al haberlo ampliado del 2.2% al 2.4% del PIB. Sin embargo, prospectivamente, el país requerirá: i) acotar el gasto (según las directrices de la Comisión), aunque ello luce difícil, pues se tiene un margen estrecho por cuenta de los recortes ya ocurridos en el frente de inversión y de la inflexibilidad a la baja en su alto componente operativo y de seguridad social; y ii) implementar un cúmulo

de reformas estructurales en los frentes tributario, laboral y pensional para asegurarse de que el balance primario del GC se enrute hacia al menos un +1% del PIB. Esta sería la única forma de evitar que la relación Deuda Bruta del GC/PIB desborde pronto el 50% respecto de su nivel actual cercano al 45%. Es una quimera pensar que el repunte reciente del Brent hacia US\$75-80/barril será la tabla salvadora fiscal de Colombia (ver Anif, 2018b).

Gráfico 1. Proyección del déficit del Gobierno Central consistente con la Regla Fiscal (% del PIB)



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP.

En este documento analizamos la necesidad de implementar una Reforma Tributaria Comprensiva (RTC), ojalá durante los primeros 100 días del nuevo mandato de 2018-2022. Este documento consta de cuatro capítulos, incluyendo esta introducción. En el segundo capítulo, presentaremos un diagnóstico-evolución de la tributación en Colombia durante la última década, diferenciando entre la tributación corporativa, a las personas naturales y el IVA. En el tercer capítulo, detallamos los elementos de esa RTC.

Dicha RTC busca elevar el recaudo 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) abolir la tributación preferencial a las zonas francas que, en promedio, exportan menos del 10% de lo que por allí pasa; y iii) acabar con los tratamientos “especiales” en materia de IVA (como los recientes blindajes a insumos de contratos de concesiones ya firmados).

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” (ver Anif, 2018c).

Nótese cómo la simple propuesta de esperar una mayor gestión de la Dian sería insuficiente, pues a duras penas lograría recaudar un 0.5% del PIB adicional. En este sentido, sorprende que el FMI en su reciente visita haya concluido que confiaba en que la buena gestión de la Dian aportaría cerca del 1.2% del PIB/año (incluyendo aquí ganancias por supuesta formalización vía control a ESALs y del monotributo). Pero ¿cómo habrá de ocurrir ello con la Dian más paquidérmica y menos capacitada de la región, según concepto de la propia OCDE?

Finalmente, en el cuarto capítulo estimaremos el recaudo adicional que se lograría con la implementación de la RTC propuesta por Anif. Como veremos, dicha RTC debería allegar recursos adicionales por al menos un 1.8% del PIB hacia 2019-2022 (= 1% corporativo + 0.4% personas naturales + 0.4% IVA) o un 2.3% del PIB al incluir ganancias en gestión de la Dian por el 0.5% del PIB. De lograrse este tipo de reforma, para finales de la próxima Administración (2018-2022) el recaudo tributario total del GC se debería haber elevado del 14% hacia cerca del 16% del PIB. Nótese cómo dicho recaudo todavía resultaría insuficiente para cubrir los faltantes estructurales del

3% del PIB en el horizonte 2019-2022, lo cual evidencia las dificultades de cumplimiento de las metas de la actual RF, donde el remanente ajuste del 1% del PIB debería provenir de un menor gasto público.

II. Evolución de la tributación en Colombia 2010-2018

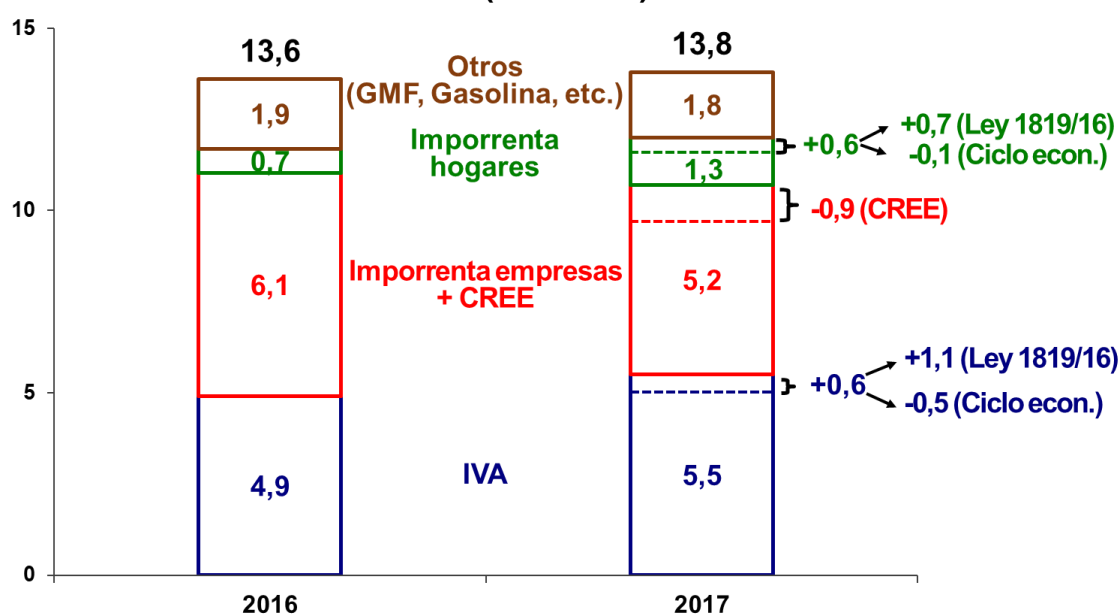
En los últimos años se han logrado importantes avances en materia de tributación. En particular, la Ley 1819 de 2016 logró aprobar elementos importantes de carácter estructural (incluyendo algunas de las recomendaciones de la OCDE, 2015), a pesar de que la propuesta original fue significativamente mermada 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 2017-2019), 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 Anif, 2017a).

Pese a estos recientes avances, todavía se requieren medidas prontas en los frentes estructurales tributarios, pues el recaudo continúa estancado en el 14% del PIB, ubicándose un 2%-4% del PIB por debajo del recaudo de países con desarrollo económico similar. Ello a pesar de: i) la mencionada Reforma Tributaria de 2016; y ii) el programa de “normalización de activos de colombianos en el exterior” (según lo establecido en la Ley 1739 de 2014), el cual representó ganancias por tan solo \$2.3 billones (habiéndose reportado activos en el exterior por \$193 billones en los últimos tres años), ver Anif (2018d).

Adicionalmente, cabe mencionar que la tributación directa en Colombia está principalmente en cabeza de las firmas (cerca del 80% vs. 20% hogares), afectando la competitividad del país. Además, los impuestos indirectos al consumo recaudan mucho menos en Colombia (5.5% del PIB) que en Chile (8.2% del PIB); esto a pesar del reciente incremento de la tasa general del IVA del 16% al 19%, (ver Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).

A continuación, analizaremos la evolución de la tributación en Colombia durante la última década. Como veremos, la tributación en el país se nutre de tres grandes rubros: i) la tributación corporativa o empresarial directa, la cual recaudó un 5.2% del PIB en el año 2017 (38% del total del recaudo); ii) la tributación directa a los hogares (1.3% del PIB y 9% del total); y iii) la tributación indirecta al consumo, representada en el recaudo del IVA (5.5% del PIB y 40% del total), ver gráfico 2.

**Gráfico 2. Recaudo tributario:
antes y después de la Reforma Tributaria de 2016
(% del PIB)**



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

1. Tasa efectiva de tributación corporativa

Como ya se mencionó, cerca del 80% de la tributación directa en Colombia se concentra en las firmas. Por esta razón, la Ley 1819 de 2016 procedió a reducir su carga tributaria del 40% en 2017 hacia el esperado 33% en 2019. El cuadro 1 ilustra la trayectoria de la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia durante la última década. Nótese que en dicha carga hemos incluido los pagos correspondientes al Imporrorenta, al 4x1.000, a seguridad social que hacen las firmas (típicamente como “grandes contribuyentes”) y los impuestos territoriales (ICA y predial) en cabeza de las firmas.

**Cuadro 1. Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia
incluyendo pagos a seguridad social, territoriales y 4x1.000
(% sobre utilidades)**

	Ley 1430 de 2010	Ley 1607 de 2012	Ley 1739 de 2014	Ley 1819 de 2016		Diferencia
Año gravable	2011 (1)	2013	2016	2017	2019 (2)	(3)=(2)-(1)
I. Imporrenta total	32.1	34.2	34.4	32.5	25.5	-6.6
Imporrenta + CREE	24.9	27.0	32.5	32.5	25.5	0.6
Imporriqueza	7.1	7.1	1.9	0.0	0.0	-7.1
II. 4x1.000	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	0.0
III. Seguridad social	15.8	10.8	10.8	10.8	10.8	-5.1
IV. Territorial	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	0.0
ICA	7.4	7.4	7.4	7.4	7.4	0.0
Predial	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.0
Gran Total (I + II + III + IV)	60.5	57.5	57.7	55.8	48.8	-11.6

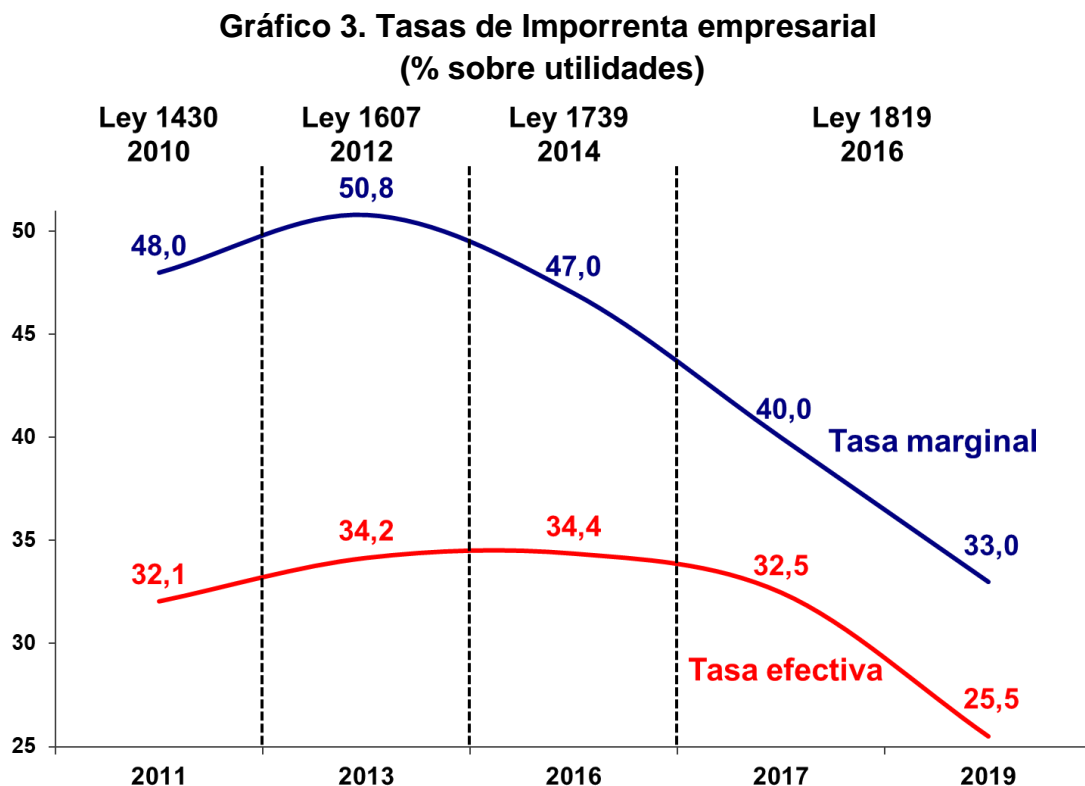
Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

Allí se observa cómo, en 2011, dicha tasa llegaba a un aberrante 60.5% sobre las utilidades corporativas (de los grandes contribuyentes), siendo los rubros de Imporrenta total (32.1%) y de seguridad social (15.8%) los más gravosos. Este era el resultado, entre otros factores, de estarse aplicando tasas marginales de Imporrenta del 48% en 2011 (= 33% de Imporrenta + 15% de tasa equivalente de Impopatrimonio), ver gráfico 3.

En 2013, esa tasa efectiva de tributación disminuyó hacia el 57.5% sobre las utilidades, según lo establecido en la Ley 1607 de 2012. Ello obedeció a la reducción de los pagos a seguridad social del 15.8% al 10.8% de las utilidades entre 2011-2013, dada la eliminación de 13.5 puntos porcentuales (pp) de sobrecostos laborales (= 2% Sena + 3% ICBF + 8.5% salud) para los salarios menores a 10SML (que representan cerca del 75%-90% del total de empleados de la economía).

Dicho de otra manera, para los grandes contribuyentes el alivio proveniente de esas menores cargas en parafiscales laborales (-13.5pp) representó cerca del 5% de menores pagos respecto de sus utilidades en el año 2013. Pero esas cargas fueron parcialmente sustituidas por la introducción de la Contribución Empresarial para la

Equidad (CREE), con tasas del 9% sobre las utilidades, llevando el Imporrenta total del 32.1% al 34.2% en 2011-2013. En ese momento, se tenían entonces tasas marginales de Imporrenta total del 50.8% en 2013 (= 25% de Imporrenta + 10.8% de tasa equivalente CREE + 15% de tasa equivalente de Impopatrimonio).



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

Posteriormente, la Ley 1739 de 2014 cometió el craso error de ensañarse sobre el gravamen de las firmas (ya agobiadas). Allí se creó: i) el Imporriqueza, aplicando inicialmente gravámenes en el rango del 0.2% al 1.15% y después del 0.05% al 0.4% durante 2015-2017, gravándose la tenencia de activos productivos, en contravía de promover mayor inversión y crecimiento; y ii) la sobretasa del CREE para utilidades superiores a los \$800 millones, llegando a totalizar el CREE tasas del 18% en 2015-2016. Así, la tasa efectiva de tributación corporativa alcanzó el 57.7% sobre las utilidades en 2016 (vs. 57.5% en 2013), donde el Imporrenta total se elevó hacia el 34.4%. Entonces se aplicaban tasas marginales de Imporrenta total del 47% (= 25% de Imporrenta + 18% de tasa equivalente CREE + 4% de tasa equivalente de Imporriqueza), ver Anif (2015).

Enhorabuena, la Ley 1819 de 2016 redujo la tasa efectiva de tributación hacia el 55.8% de las utilidades en 2017, donde el Imporrenta total se redujo hacia el 32.5% (con tasas marginales de Imporrenta total del 40%, una vez eliminados el CREE y el Imporriqueza). Cabe aclarar que esta tasa efectiva del 55.8% que aquí reporta Anif es inferior al 69.8% que reportó el Banco Mundial en su informe *Doing Business* en 2017. La discrepancia proviene del error del *Doing Business* al reportar que el impuesto territorial del ICA representaba una tasa efectiva del 19.5%, cuando en realidad debería ser del 7.4% sobre las utilidades, como bien lo argumentó el MHCP en su momento. Más aún, para 2019, la tasa efectiva de tributación estaría descendiendo hacia el 48.8% de las utilidades, donde el Imporrenta total llegaría al 25.5% (gracias a que la tasa marginal bajaría al 33%, como ya se comentó).

La Ley 1819 de 2016 también 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 en su implementación.

Esta reducción en la carga efectiva sobre las firmas hacia niveles del 48.8% (-11.6pp durante los últimos ocho años) va en la dirección correcta de generarles mayor competitividad. Sin embargo, aún estamos muy por encima de las tasas efectivas corporativas que promedian actualmente cerca del 42% a nivel de países de la OCDE (cuando se computan, como lo hacen allá, las cargas de los dividendos corporativos); sin estas últimas cargas, la brecha entre Colombia al 48.8% y la OCDE al 25% sería aún mayor.

2. Tasa efectiva de tributación de las personas naturales

En el frente del Imporrenta de las personas naturales, cabe destacar las mejoras sustantivas en equidad que intentó introducir la Ley 1607 de 2012, con la creación del IMAN. Recordemos que el IMAN se ideó como alternativa a la declaración de renta tradicional con el propósito de contener la maraña de exenciones (AFCs, ahorro voluntario, medicina prepagada, entre otros).

Antes de la Ley 1607 de 2012, se tenían aberrantes casos de elevados ingresos que solo tributaban a irrisorias tasas efectivas del 5% (vs. tasas nominales del 33%). Para evitar esa perforación de la base tributaria, la Ley 1607 obligó a los contribuyentes a realizar sus declaraciones por dos vías: i) la tradicional, incluyendo todas las exenciones de Ley; y ii) a través del IMAN, deduciendo solo las contribuciones a seguridad social y aplicando un cronograma progresivo. Al requerir al individuo efectuar la contribución de mayor valor, la Ley 1607 de 2012 estableció un “piso” al pago del Imporrenta, evitando el excesivo uso de exenciones.

Anif aplaudió en su momento la mayor progresividad tributaria que establecía la aplicación del IMAN (ver Anif, 2013). Ella provenía de: i) la liberación del pago de retentiva a los ingresos mensuales inferiores a \$4 millones; ii) la reducción de los recaudos efectivos provenientes de ingresos entre \$4-\$12 millones, al bajarlos de tasas del 3%-5% a cerca del 0.1%-5%; y iii) el aumento en los recaudos para ingresos superiores a los \$12 millones/mes, al incrementar las tasas efectivas del 5% al 5%-10% para ingresos de \$12-\$22 millones y hasta del 25%-27% para salarios más altos. Adicionalmente, se limitó el uso de gabelas hipotecarias (AFCs) y de ahorro voluntario, pues enfrentaban un límite del 30% del ingreso y/o hasta \$100 millones anuales.

Infelizmente, dichos avances se vieron menguados por la Sentencia C-492 de 2015 de la Corte Constitucional (implicando una anti-Reforma Tributaria). Allí se estableció que la progresividad tributaria que se había establecido a través del IMAN no aplicaría para los ingresos salariales en su tradicional “tramo exento del 25%” (análogo a lo permitido en la declaración de renta tradicional).

Posteriormente, la Ley 1819 de 2016 acertó al elevar la carga tributaria de las personas naturales, con el doble propósito de sustituir los recursos que marginalmente dejarían de aportar las firmas y de ahondar en la acertada política de progresividad tributaria del IMAN. Esto no solo resultaba urgente por razones de equidad social, para que las clases más pudientes dieran aportes concretos al proceso de paz-social (y así reducir el coeficiente Gini después de impuestos), sino por razones de posicionamiento global.

De esta manera, la Ley 1819 de 2016 actuó en la misma línea de progresividad tributaria del IMAN, 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.

3. Evolución de la tributación del IVA

La Comisión de Expertos Tributarios, establecida según lo mandado en la Ley 1739 de 2014, había acertado al recomendar elevar la tasa general del IVA y taponar las elevadas exenciones. Esa recomendación era la misma que venía haciendo Anif desde 2012, al mencionar que la “piedra angular” de una verdadera Reforma Tributaria Estructural debía centrarse en elevar la tasa general del IVA del 16% hacia al menos el 18% (ver Clavijo *et al.*, 2014). 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 del IVA del 22% y los países grandes de América Latina con tasas del 19% (en promedio).

Recordemos que Colombia venía con una tasa general nominal del IVA del 16% desde el año 2000 (Ley 633 de 2000). Sin embargo, se mantenía una elevada dispersión de tasas (2%, 3%, 7%, 10%, 20%, 25% y 35%), lo cual “perforaba” el recaudo del IVA. En efecto, la tasa efectiva del IVA llegaba solo al 14.8% respecto de la nominal del 16% en el año 2013, implicando que cada punto del IVA en Colombia tan solo rendía un 0.3% del PIB de recaudo, mientras que en Chile cada punto del

IVA rendía un 0.4% del PIB de recaudo.

La propuesta de Anif en 2014 apuntaba a elevar la tasa general del IVA del 16% a por lo menos el 18% y reducir las innumerables tarifas diferenciales. De esta manera se lograría: i) elevar el recaudo en cerca del 1%-1.5% del PIB, desde el bajo 5.2% del PIB en 2014, acercándose a referentes como Chile (8% del PIB en recaudo del IVA) o el promedio de las economías grandes de América Latina (7.3% del PIB), ver Gómez-Sabaíni y Morán (2016); y ii) disminuir la evasión al simplificar el número de tasas, lo que redundaría en mayores niveles de eficiencia (tasa/recaudo), donde actualmente esa eficiencia es solo del 33% en Colombia (vs. el 42% en Chile).

En este sentido, la Ley 1819 de 2016 (aunque con tardanza de dos años) hizo ajustes en la dirección correcta de elevar la tasa general del 16% al 19%. Ello permitió, de una parte, elevar la tasa efectiva del IVA del anterior 14.8% hacia el 17.9% y, de otra parte, incrementar el recaudo del IVA del 4.9% del PIB en 2016 al 5.5% del PIB en 2017. No obstante, ese adicional de recaudo estuvo un 0.5% del PIB por debajo del proyectado por el propio gobierno, que esperaba un 6% del PIB por cuenta del IVA (aunque una comparación más estricta requeriría ajustar por el efecto del ciclo económico).

Como parte de la estrategia de elevar la tasa general, la Ley 1819 de 2016 no intentó incrementar la cobertura del IVA respecto de los bienes y servicios de la canasta básica (lo cual Anif consideró acertado). Sin embargo, se dio el incremento al 19% en los bienes y servicios que ya estaban gravados con el 16% (afectando cerca del 30% de dicha canasta por esta vía). En la práctica, esa canasta básica continuó totalmente exenta en un 35% y con tasas preferenciales del 5% en el restante 35% de esa canasta (incluyendo toallas higiénicas, insumos agrícolas, y con tratamiento de “valores absolutos” otros como internet, celulares, bicicletas).

Así, la nueva Reforma Tributaria (que describiremos en el siguiente capítulo) debería intentar llevar a la tasa general del IVA del 19% aquellos bienes y servicios que están al 0% o al 5%, siendo la única excepción aquellos productos que forman parte de la canasta básica. Además, Anif no recomienda intentar expandir el universo del IVA

dentro de la canasta básica, pues ello no solo sería regresivo, sino que los esquemas alternativos de compensación directa a los consumidores de bajos estratos (como ocurre en Uruguay) resultarían en extremo costosos y proclives a la corrupción (ver Anif, 2014a).

III. Propuesta de Reforma Tributaria Comprensiva Anif 2018-2022

En este capítulo esbozaremos los elementos estructurales clave que debería incluir la RTC que le convendría implementar a la próxima Administración 2018-2022.

1. En el frente de tributación corporativa

En este frente, la RTC de Anif consiste en marchitar los contratos de estabilidad jurídica y eliminar los privilegios referidos a zonas francas. 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.

Contratos de estabilidad jurídica

Anif ha comentado cómo el otorgamiento de contratos de estabilidad jurídica ha resultado en dádivas gubernamentales, ya que el grueso del empresariado colombiano venía reinvertiendo entre un 20% y un 30% de sus utilidades en maquinaria y equipo. Nótese cómo aquellas empresas con contratos de estabilidad jurídica gozaron en 2016-2017 de una tasa de Imporrenta 3pp por debajo de la observada en el resto de las empresas. 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 cerca del 0.9% del PIB hacia 2019-2022, considerando que buena parte de los grandes

contribuyentes (que explican cerca del 70% del recaudo del Imporrenta) aparece blindada frente a mayores impuestos. Ello implica que el recaudo de Imporrenta empresarial podría estar ascendiendo desde el 5.2% del PIB en 2017 hacia niveles cercanos al 6% del PIB en 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 hasta 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.

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 marginal de Imporrenta corporativo (bajando del 40% en 2017 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 0.06% del PIB de Imporrenta en 2017. De ser así, el sacrificio fiscal atribuible a las zonas francas ascendería al 0.1% del PIB, equivalente al diferencial de Imporrenta del 15% vs. el 40% de la tasa general aplicada en 2017 (ver Anif, 2017b). Más aún, el gobierno terminó con menor recaudo efectivo al haber concedido el no pago de parafiscales-laborales en dichas zonas francas a cambio de elevar del 15% al 20% la tasa de Imporrenta. 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.

2. En el frente de tributación de las personas naturales

La pregunta más relevante de cara a las necesidades de mayor recaudo durante el período 2019-2022 es: ¿cuánto espacio adicional realmente existe para entrar a gravar más fuertemente las rentas de los hogares en Colombia, una vez se tiene en cuenta lo hecho en la Ley 1819 de 2016 y, sobre todo, los compromisos ya existentes en materia de aportes a la seguridad social?

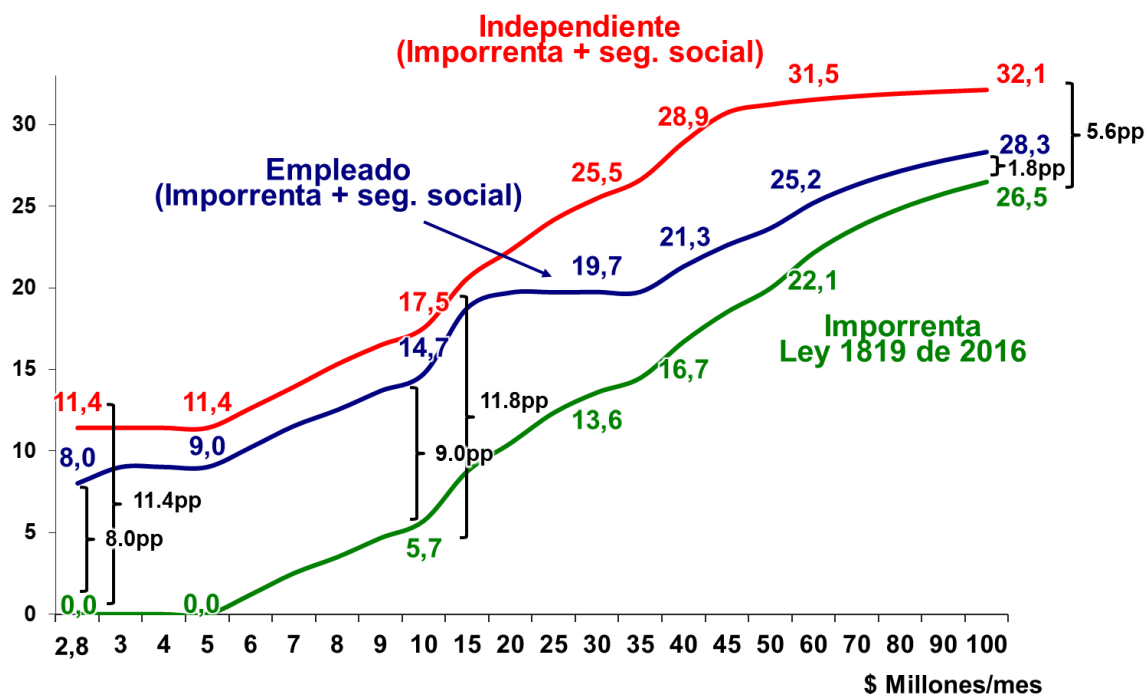
El gráfico 4 ilustra el estrecho margen existente para tal propósito. Por ejemplo, para el estrato de clase media-media (unos \$5 millones/mes), la Ley 1819 de 2016 mantuvo el no pago de Imporrenta, pero dicho asalariado debe destinar un 9% de su sueldo a atender sus aportes a seguridad social (cerca de 1/3 del total pagado, encargándose el empleador de los otros 2/3). Así, en esa franja de \$3 millones a \$5 millones/mes existe un estrecho campo para entrar a gravar esas rentas con tasas efectivas de Imporrenta en el rango del 1% al 3%, de tal manera que el ingreso disponible de los hogares no se viera disminuido en más de un 10%-12%. Cabe anotar que en el caso de los trabajadores independientes el margen es aún menor, pues ellos actualmente deben destinar un 11% de su ingreso bruto a la seguridad social (dado que son los únicos aportantes).

En la franja de ingresos medios-altos (de \$10 millones a \$35 millones/mes), el margen de tributación adicional también resulta estrecho, pues allí se tiene actualmente un Imporrenta del 6% al 14%. Nótese que, además, al tomar en cuenta los aportes a la seguridad social se compromete actualmente entre un 15% y un 20% del ingreso total; en el caso de los independientes, el ingreso bruto se ve disminuido entre un 18% y un 26% del total. Estas últimas cifras no son nada despreciables en materia de disminución del ingreso disponible.

En el caso del estrato alto (por ejemplo, de \$70 millones a \$100 millones/mes), actualmente las tasas efectivas ya bordean el 24%-27% y, al considerar los aportes a seguridad social (así sea con el tope de 25SML de \$19.5 millones), se tiene una reducción del 25%-28% respecto del ingreso bruto. Estas ya son cifras equiparables a las de los países desarrollados. Si se trata de un trabajador

independiente, dicha disminución es tan alta como un 32%, donde cerca de 6pp provienen de las obligaciones en seguridad social (unos 4pp se explican por su condición de independiente).

**Gráfico 4. Tasas efectivas de tributación - Persona natural
(incluyendo cotización seguridad social, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

Todo lo anterior muestra el estrecho margen que existe para elevar la carga tributaria del Imporrenta de las personas naturales en Colombia, especialmente en las clases media y alta. Por esa razón, la propuesta de RTC de Anif en este frente solo contempla un elevamiento “semiparalelo” de la actual curva de gravámenes de los hogares en cerca de un 3% en la parte media-media y un 2% en la parte alta. Esto implicaría que el total de la carga tributaria más el pago de parafiscales laborales dejarían 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%. Esta medida estaría allegando nuevos recursos por solo el 0.4% del PIB hacia 2019-2022.

Adicionalmente, en este frente de tributación a las personas naturales, Anif ha venido sugiriendo de tiempo atrás gravar las pensiones altas, en línea con lo propuesto por

la Comisión de Gasto (2017). Nuestra propuesta consiste en aplicar el esquema impositivo de renta, simplemente descontando de entrada el 12% destinado al pago de la salud, lo cual implica que tan solo pensiones superiores a unos \$6 millones/mes serían gravadas con tasas que inician en un 1%-3% y ascenderían hasta un 9% para pensiones tope de \$13 millones/mes, equivalentes a cotizaciones por 25SML.

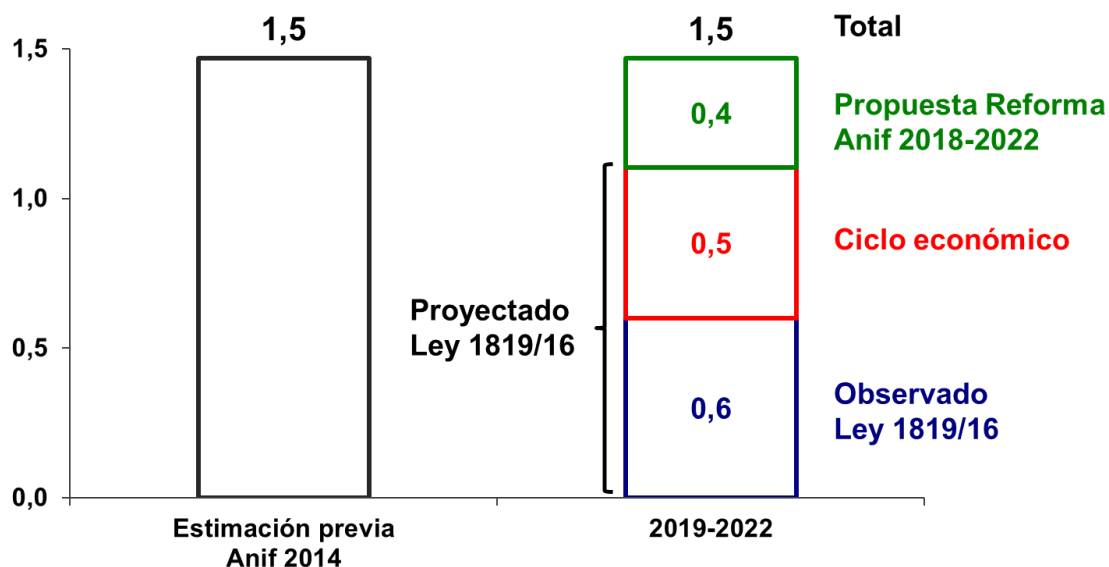
3. En el frente de tributación del IVA

Anif había venido insistiendo en la importancia de ampliar la base del IVA, eliminando los tratamientos a tasas preferenciales, con excepción de aquellos bienes y servicios que hoy ya están exentos o a tasa diferencial dentro de la canasta básica. Así, muchas de las posiciones del IVA que hoy están al 0% o al 5% deberían pasar a la tasa general del 19%. Se mantendrían solo las tres tasas vigentes del 0%, el 5% y el 19% y las únicas excepciones a la tasa del 19% serían los bienes y servicios que hoy tienen tratamiento especial dentro de la canasta básica. De esta manera, el 35% de la canasta básica que hoy no está afectada por IVA de ningún tipo continuaría así.

Una reforma de ajuste en la estructura del IVA como la aquí propuesta estaría allegando tributación adicional por cerca del 0.4% del PIB durante 2019-2022, cifra cercana a la mitad del recaudo adicional logrado con el incremento de la tasa del 16% al 19%. Además, la tasa efectiva se acercaría a la tasa nominal del 19% respecto del valor actual del 17.9%. Con ello, el recaudo total del IVA estaría incrementándose del 5.5% del PIB en 2017 hacia el 6.4% del PIB en 2019-2022. En este cálculo hemos tomado en cuenta el ciclo de recuperación del período 2019-2022, con lo cual se lograría un recaudo adicional total del 0.9% del PIB (= 0.4% del PIB resultante de la RTC + 0.5% del PIB de normalización del ciclo económico), ver gráfico 5.

En general, se tiene que cada punto de incremento en la tasa general del IVA (incluyendo la ampliación de la base) estaría elevando el recaudo en cerca de un 0.5% del PIB (ver Anif, 2014b).

**Gráfico 5. Recaudo tributario adicional de IVA:
Propuesta Anif 2018-2022
(% del PIB)**



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

Para mitigar el efecto regresivo que se genera en la canasta por cuenta del incremento de la tasa del 16% al 19% en la porción del 30% de la canasta, Anif había propuesto destinar un 0.2% del PIB para gasto social adicional en Familias en Acción. Esto implica que la ganancia en recaudo neto del IVA vendría a ser del 0.2% del PIB (= 0.4% ganado al ajustar tarifas del 0% y del 5% al 19% - 0.2% del PIB destinado a Familias en Acción). Como ya lo explicamos, no creemos que montar mecanismos de devolución del IVA para los estratos bajos sea una buena política en Colombia.

También resultará crucial reducir la evasión en el país, pues la relación tasa/recaudo del IVA ha sido solo del 33%, como ya se mencionó. Así, la Dian deberá modernizarse y mejorar su capital humano, en línea con la recomendación de la OCDE. Además, deberán aplicarse con rigor las sanciones aprobadas en la Ley 1819 de 2016, incluyendo las de tipo penal en materia de evasión del IVA y del Imporrenta, pudiendo conducir hasta nueve años de cárcel.

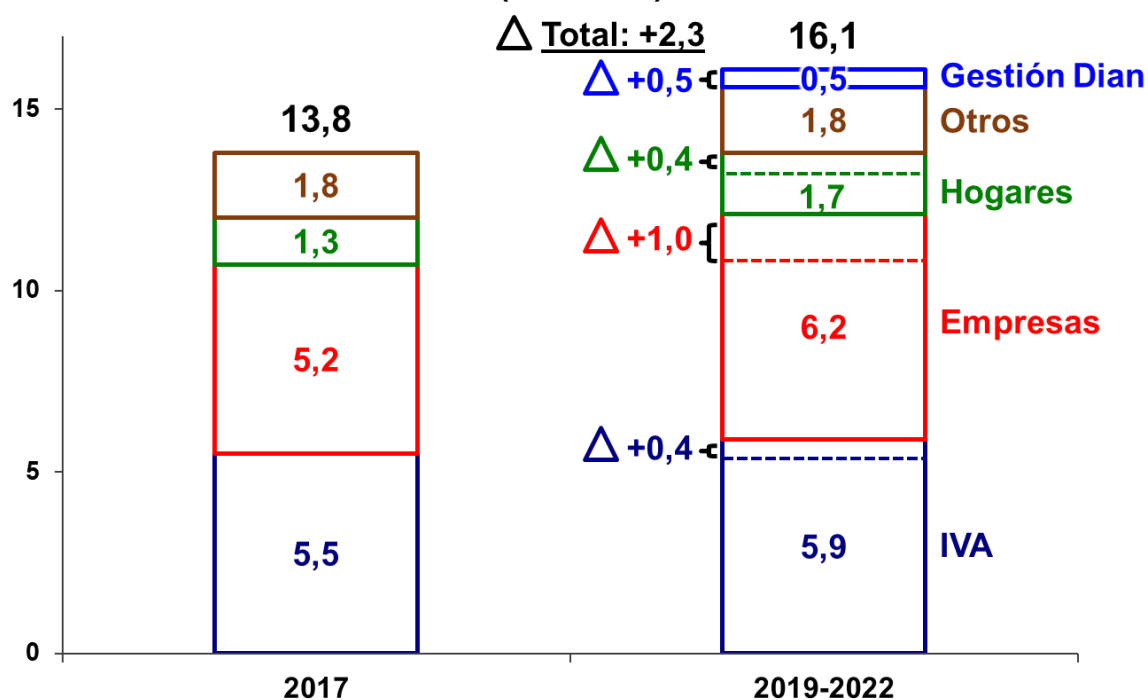
IV. Reforma Tributaria Comprensiva Anif: recaudo tributario adicional (a manera de conclusión)

Hemos visto cómo la implementación de una Reforma Tributaria Estructural Comprensiva como la aquí esbozada estaría allegando recursos por el 1.8% del PIB hacia 2019-2022. Ello como resultado de: i) los correctivos focalizados en el Imporrenta corporativo, los cuales podrían aportar un recaudo adicional por cerca del 1% del PIB durante el período 2019-2022 (= 0.9% del PIB por marchitamiento de los contratos de estabilidad jurídica + 0.1% del PIB por limitar los beneficios tributarios de las zonas francas); ii) la mayor tributación de las personas naturales, la cual estaría allegando un recaudo adicional por solo el 0.4% del PIB en el mismo período debido al estrecho margen existente en este frente; y iii) la ampliación de la base del IVA, la cual estaría aportando un recaudo adicional del 0.4% del PIB, gracias a la eliminación de los tratamientos a tasas preferenciales (pasando muchas de las posiciones que hoy están al 0% o al 5% a la tasa general del 19%), con excepción de aquellos bienes y servicios que ya están exentos o a tasa diferencial dentro de la canasta básica.

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, el recaudo tributario estaría ascendiendo a duras penas al 2.3% del PIB hacia 2019-2022. De lograrse este tipo de reforma, para finales de la próxima Administración (2018-2022) el recaudo tributario total del Gobierno Central se debería haber elevado del 14% hacia cerca del 16% del PIB (ver gráfico 6).

Aun con ello, dicho recaudo adicional todavía resulta insuficiente para cubrir los faltantes estructurales del 3% del PIB en el horizonte 2019-2022, lo cual evidencia las dificultades de cumplimiento de las metas de la actual Regla Fiscal, donde el remanente ajuste del 1% del PIB debería provenir de un menor gasto público. 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.

**Gráfico 6. Recaudo tributario:
Propuesta RTC Anif 2018-2022
(% del PIB)**



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dian.

Por último, cabe mencionar algunas medidas adicionales que se deberían considerar en este frente tributario, a saber: i) profundizar en los acuerdos de intercambio sistemático de información con paraísos fiscales (como Panamá) o con países como Estados Unidos (vía FATCA) y los de la OCDE, lo cual permitiría tener esquemas de fiscalización más eficaces, ganando mayor terreno en la lucha contra la evasión y la elusión; y ii) considerar el desmonte del GMF (4x1.000), lo cual también ayudaría a reducir la evasión en Imporrenta e IVA, con ganancias en formalización transaccional y reducción del tamaño de la economía subterránea (llegando hasta el 35% del PIB en el caso colombiano, ver Anif, 2017c).

Referencias

- Anif (2013), “Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012”, *Informe Semanal* No. 1156 de enero de 2013.
- 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 de junio de 2014.
- Anif (2015), “Efectos de la Reforma Tributaria: Ley 1739 de 2014”, *Informe Semanal* No. 1252 de febrero de 2015.
- Anif (2017a), “¿En qué quedó la Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016)?”, *Informe Semanal* No. 1347 de enero de 2017.
- Anif (2017b), “Zonas francas y gabelas tributarias”, *Comentario Económico del Día* 4 de abril de 2017.
- Anif (2017c), “Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea”, *Asobancaria, Proyecto F: diagnóstico del uso del efectivo en Colombia*, págs. 203-267, 2017.
- Anif (2018a), “La Regla Fiscal de Colombia: ¿tiro al blanco móvil?”, *Comentario Económico del Día* 22 de mayo de 2018.
- Anif (2018b), “Recuperación en precios del petróleo y sus implicaciones”, *Comentario Económico del Día* 23 de mayo de 2018.
- Anif (2018c), “Ingreso disponible hogares y el efecto del impuesto puro”, *Informe Semanal* No. 1399 de febrero de 2018.
- Anif (2018d), “Gestión tributaria: ¿qué avances se tienen?”, *Comentario Económico del Día* 6 de junio de 2018.
- Clavijo S., Vera A. y Vera N. (2014), “Elementos para una Reforma Tributaria Estructural (2014-2018)”, Anif, septiembre de 2014.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), *Informe Final*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2015.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), *Informe Final*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2017.

Gómez-Sabaíni J. y Morán D. (2016), “Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región”, Cepal, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* No. 172, febrero de 2016.

OCDE (2015), “Estudios económicos de la OCDE Colombia”, enero de 2015.