



---

# ANÁLISIS DE COYUNTURA PARA LA ECONOMÍA

## COLOMBIANA

Primer trimestre 2017

### ANEXO 1

La reforma tributaria: Luces y sobras

---

#### **Miembros:**

Jesús Botero García

Hugo López Castaño

Carlos Esteban Posada

Humberto Franco González

Alvaro Hurtado Rendón

Carlos Ballesteros Ruiz

José García Guzmán

Universidad EAFIT (Medellín)

Escuela de Economía y Finanzas

Centro de Investigaciones Económicas y Financieras - CIEF

Departamento de Economía

Marzo, 2017

# 1. Anexo 1.

## 1.1. La reforma tributaria: Luces y sombras

### ■ 1. Introducción.

La recientemente aprobada reforma tributaria sigue suscitando debates en la opinión pública, especialmente en tres frentes: en lo relativo a su “carácter estructural”; a sus impactos sobre la actividad económica y el bienestar; y al horizonte de tiempo en que resuelve los problemas de las finanzas públicas. Me referiré a continuación a esos tres temas, procurando hacer expresa la cuantificación sobre la que se apoyan los comentarios. **2. Carácter estructural de la reforma** La reforma es estructural, dice el gobierno, porque propende por la simplicidad, la progresividad y la equidad, y porque significa “una revisión completa de la estructura de impuestos que pagan los colombianos, con una mirada de largo plazo enfocada en la competitividad y el control efectivo de la evasión” .

A este respecto, debe decirse que la reforma “va en la dirección correcta”: efectivamente desplaza el énfasis de la tributación de las empresas a los ciudadanos, dando fin al proceso interminable de incremento de las cargas tributarias para las primeras, que ponía en jaque la competitividad del país. Así mismo, introduce medidas adecuadas en cuatro frentes claves, para contener la elusión y la evasión: penalización de la evasión, control al uso del efectivo, mecanismos de lucha contra la evasión tributaria internacional y cambios en el régimen tributario de las entidades sin ánimo de lucro. Mejora la progresividad del sistema, a través de los cambios en la tributación de las personas, e introduce elementos de equidad, mediante la destinación específica de parte del recaudo del IVA a gasto social (0.5 puntos del IVA, destinados a la financiación de la educación superior, y 0.5 puntos al fortalecimiento del sistema de salud).

Pero sin duda, se queda corta en su propósito: evaluemos, por ejemplo, el tema

de la competitividad: la reforma produce un efecto importante en los años 2017-2018 en los impuestos a las empresas, como lo ilustra el siguiente cuadro:

Figura 1: Impuestos como porcentaje de la ganancia de las empresas

Año	SIN REFORMA				CON REFORMA			TASA EFECTIVA*	
	Renta	CREE	Sobre tasa	GMF	Renta	Sobre tasa	GMF	Sin reforma	Con reforma
2017	25%	9%	8%	0.4%	34%	6%	0.4%	45%	42.7%
2018	25%	9%	9%	0.4%	34%	4%	0.4%	46%	40.7%
2019	25%	9%	0%	0.4%	33%	0%	0.4%	37%	35.7%
2020	25%	9%	0%	0.3%	33%	0%	0.4%	36%	35.7%
2021	25%	9%	0%	0.2%	33%	0%	0.4%	35%	35.7%
2022	25%	9%	0%	0.1%	33%	0%	0.4%	35%	35.7%
2023	25%	9%	0%	0%	33%	0%	0.4%	34%	35.7%

**Carga tributaria para una empresa típica , que tengan una utilidad equivalente al 15% de sus ingresos netos**

DIAN. Cálculos propios

Pero a cambio de una reducción del 1 % en la tarifa de renta, mantiene el GMF, que tiene una incidencia importante sobre el gravamen de las empresas.

La reforma introduce además la deducibilidad del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. Ahora bien: ¿Qué impacto tiene esa deducibilidad? El cuadro siguiente compara las deducciones fiscales asociadas a la compra de una máquina, que se deprecie en 10 años, en el sistema anterior, y en el nuevo sistema, y liquida el valor presente neto de la inversión, aplicando una tasa de descuento del DTF+2

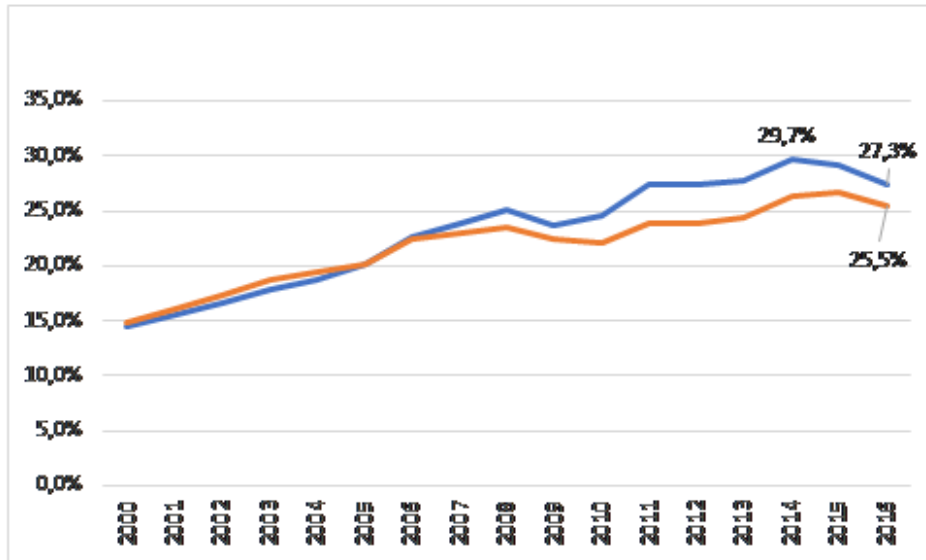
Cuadro 1: Costo neto de una inversión de 100 millones

Año	Sin reforma	con reforma
0	- 119.000.000	- 119.000.000
1	3.927	9.570
2	3.927	3.300.000
3	3.927	3.300.000
4	3.927	3.300.000
5	3.927	3.300.000
6	3.927	3.300.000
7	3.927	3.300.000
8	3.927	3.300.000
9	3.927	3.300.000
10	3.927	3.300.000
VPN	- 85.983.758	- 84.427.425
Ahorro		-1.8 %
Compra de un equipo productivo de \$100.000.000 con IVA del 19 %		
Cifras negativas: Desembolsos		
Cifras positivas: Descuentos tributarios		
Tasa de descuento:DTF(6,71 %+2PP)		

Fuente: Cálculos propios. Millones de pesos.

Tiene, sin duda, un efecto importante, pero quizás insuficiente, dado el deterioro observado en el último año en el porcentaje del producto que estamos destinando a la inversión: 27.3 %, en pesos de 2005, pero sólo 25.5 % en términos nominales:

Figura 2: Formación bruta de capital fijo(% PIB)



DIAN. Cálculos propios

Así pues, la reforma es un primer paso en la dirección correcta, en lo que se refiere a la competitividad, pero sin duda, apenas un primer paso.

Las medidas relativas a control del uso de efectivo son así mismo adecuadas. Pero algunos países han emprendida acciones más fuertes para enfrentar lo que se ha venido a denominar la “maldición del efectivo”. Y la penalización de la evasión es, para muchos, apenas simbólica: una medida en la dirección correcta, que habrá que profundizar en el futuro.

La progresividad, por su parte, recibe un decidido impulso: tanto el gravamen sobre los dividendos, como la limitación de las exenciones y deducciones al 40% del ingreso, tendrán efectos importantes, empujando la curva de impuestos efectivos, conforma aumentan los ingresos del contribuyente.

### ■ 3. Impactos sobre la actividad económica y el bienestar

El gran logro de la reforma es, sin duda, el preservar la sostenibilidad de las

finanzas públicas, duramente afectadas por la reducción del precio del petróleo, y las tendencias crecientes en el gasto, especialmente el gasto de salud y el gasto en pensiones.

Es difícil imaginar lo que ocurriría al país, si prosperase en los mercados internacionales la percepción de que las finanzas públicas están fuera de control. La pérdida del “grado de inversión” (con sus consecuentes efectos de reducción de flujos de capital, y de encarecimiento de la deuda) podría llevar a un ajuste cambiario profundo, dada la vulnerabilidad que tiene el país, por su déficit en la Cuenta corriente de la Balanza de Pagos.

Figura 3: Cuenta corriente de la Balanza de Pagos como % del PIB

año	Saldo cuenta corriente :		PIB	Tasa de cambio	PIB	Cuenta corriente %PIB
	Millones de dólares corrientes	Millones de dólares corrientes	Miles de millones de pesos		Millones de dólares corrientes	
2010	-	8.663	544.924	1.898	287.000	-3%
2011	-	9.772	619.894	1.846	335.628	-2,9%
2012	-	11.213	664.240	1.797	369.476	-3%
2013	-	12.448	710.497	1.869	380.128	-3,3%
2014	-	19.562	757.065	2.000	378.470	-5,20%
2015	-	19.222	799,312	2.743	291.359	-6,50%
2016	-	9.598	639.593	3.062	208.819	-4,60%

Fuente: Banrep. Cálculos propios

Así pues, la reforma alcanza un objetivo fundamental: proyectar confianza en los mercados financieros internacionales, evitando las afujías que generaría una crisis de confianza en la actividad económica. Nuestros cálculos indican, además, que incluso frente a un escenario conservador de evolución del PIB, la reforma elevaría levemente el crecimiento económico, y tendría un impacto importante sobre la inversión productiva:

Figura 4: Crecimiento promedio del PIB

PIB	SIN REFORMA	CON REFORMA
CONSUMO	3,2%	3,3%
GASTO PÚBLICO	2,8%	2,9%
INVERSIÓN	2,5%	2,5%
INVENTARIOS	3,2%	3,3%
EXPORTACIONES	4,3%	4,4%
IMPORTACIONES	3,4%	3,5%

Cálculos propios. MEGC EAFIT

En cuanto a la equidad, hay mucha confusión en la discusión pública, especialmente en lo relativo al IVA. Nuestros cálculos iniciales indicaban una incidencia del IVA sobre el costo de la canasta familiar, del orden del 1%:

Figura 5: Impacto del incremento del IVA sobre la Canasta familiar

EFECTO DEL AUMENTO DEL IVA EN EL COSTO DE LA CANASTA			
Productos	INGRESOS BAJOS	INGRESOS MEDIOS	INGRESOS ALTOS
Alimentos	1,25%	1,49%	1,52%
Vivienda	0,30%	0,29%	0,27%
Vestuario y Calzado	2,59%	2,59%	2,59%
Salud	0,04%	0,05%	0,04%
Educación	0,00%	0,00%	0,00%
Diversión, Cultura y Esparcimiento	2,56%	2,25%	2,04%
Transporte	0,16%	0,24%	0,32%
Comunicación	2,64%	2,69%	2,69%
Otros gastos	2,03%	1,88%	1,54%
<b>Total</b>	<b>0,97%</b>	<b>0,96%</b>	<b>0,83%</b>

DANE. Cálculos propios

La inflación observada en los dos primeros meses del año confirma que el impacto ha sido leve:

Figura 6: Inflación acumulada a Febrero

<b>INFLACIÓN ACUMULADA A FEBRERO 2017</b>			
<b>Productos</b>	<b>INGRESOS BAJOS</b>	<b>INGRESOS MEDIOS</b>	<b>INGRESOS ALTOS</b>
Alimentos	2,07%	2,43%	2,93%
Vivienda	1,15%	1,10%	1,28%
Vestuario y Calzado	0,84%	0,60%	0,60%
Salud	2,29%	2,58%	2,10%
Educación	5,35%	6,93%	8,31%
Diversión, Cultura y Esparcimiento	1,44%	-0,52%	0,32%
Transporte	1,69%	1,30%	1,10%
Comunicación	3,77%	3,28%	2,09%
Otros gastos	2,77%	2,65%	2,74%
<b>Total</b>	<b>1,94%</b>	<b>2,05%</b>	<b>2,25%</b>

DANE

Pero lo que resulta verdaderamente importante es el impacto sobre el bienestar. Los economistas acostumbramos medir ese impacto calculando el ingreso que compensaría la incidencia del impuesto sobre el bienestar de los consumidores.

Concentrando la atención en el 40% más pobre de la población, hemos calculado esa variación en dos escenarios alternativos: el primero, si se producen efectos positivos sobre el PIB, como los anotados anteriormente. El segundo, aceptando incluso que pudiese darse un impacto inicial negativo, y los hemos comparado con el recaudo adicional que se logra mediante el incremento del IVA. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

Figura 7: Impacto del IVA, como “variación compensada”

	<b>Simulación Modelo 1</b>	<b>Simulación Modelo 4</b>
Recaudo adicional que genera el impuesto (Miles de millones de pesos)	7 161	7 039
Variación en la tasa de crecimiento del PIB	0,19	-0,59
Variación de los ingresos tributarios del IVA (%PIB)	0,94	0,93
Variación compensada para los 4 primeros deciles (Miles de millones de pesos)	763	1 904
Variación compensada para los 4 primeros deciles (% Recaudo)	10,65	27,05
Variación compensada per cápita 4 primeros deciles (pesos)	34 748	90 719

Fuente: Cálculos propios. Modelo MEGC EAFIT.



La compensación total necesaria, para evitar una pérdida de bienestar en los cuatro deciles más bajos de la población, está entre 783 y 1904 mil millones de pesos. Bastaría pues con dedicar entre el 10.7% y el 27% del recaudo adicional, a gasto social en esos grupos sociales. Y efectivamente, la reforma contempla dedicar el 33% del incremento a gasto social. De estar bien focalizado, ese gasto social compensaría el impacto negativo del aumento del IVA.

■ **4. Horizonte de tiempo de la reforma.**

El incremento de recaudo por efectos de la reforma, depende fundamentalmente del incremento en el IVA. El impuesto a las empresas cae inicialmente, y probablemente sea reemplazado por impuesto a las personas, pero es difícil evaluar aún este impacto. Así mismo, es difícil evaluar el impacto que los incentivos a la inversión (deducción del IVA y estímulos a algunos tipos de inversión) tengan sobre el ritmo de actividad económica, lo mismo que el efecto de las medidas anti-evasión.

En principio, la reforma reduce el déficit del GNC en 0.8 puntos porcentuales del PIB, lo que, dados los ajustes al gasto ya implementados, representa una buena noticia para el país.

Cuadro 2: Impacto de la reforma sobre el déficit del GNC

año	Déficit (%PIB)	
	sin reforma	con reforma
2017	-3,0 %	-2,6 %
2018	-3,3 %	-2,5 %
2019	-3,9 %	-2,9 %
2020	-3,7 %	-2,7 %
2021	-3,4 %	-2,7 %

Fuente: Cálculos propios. Modelo MEGC EAFIT.

Pero, sin duda, el problema crucial es ahora el gasto: las tendencias en el gasto

pensional, y los probables efectos de la ley estatutaria de salud, son problemas que deberán abordarse a la mayor brevedad, lo mismo que la forma como debe usarse, de manera eficiente (y sin corrupción) la capacidad de gasto del estado. De la tarea que se haga en la Comisión del Gasto dependerá el futuro de las finanzas públicas.

Lo que sí puede afirmarse sin temor a equivocarse, es que los estímulos tributarios a la inversión, resultan insuficientes para enfrentar el deterioro de la inversión productiva. Y ese, deberá ser también un tema prioritario en la agenda pública.