

N° 48 - 2022

Junio

INFORME ESPECIAL

Hacia una mejor política tributaria

Hacia una mejor política tributaria

Carlos Esteban Posada Posada¹

Álvaro Hurtado Rendón²

Yohan Ríos Agudelo³

Isaac Hurtado Rivera⁴

La situación fiscal de la economía colombiana fue satisfactoria en el año 2021 con respecto a lo esperado, dejando un déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) total del 7,1 % del Producto Interno Bruto (PIB) y un déficit primario del 3,7 % del PIB. Resultados que son muy buenos contra lo proyectado, pero que llevan a pensar que la economía colombiana necesita impuestos más altos para mejorar su situación fiscal. Sin embargo, según el Banco Mundial (2022), la economía colombiana necesita una mejor política tributaria con impuestos que sean más equitativos, es decir, que conserven la equidad vertical y horizontal y que distorsionen menos la actividad económica.

Lo anterior se explica porque el sistema tributario colombiano se encuentra plagado de exenciones, deducciones y exclusiones que aplican a las personas jurídicas como a las personas naturales. En consecuencia, ingresos tributarios reducidos y, además, dificultad para la vigilancia y control del sistema impositivo haciendo un sistema tributario complicado y de difícil aplicación. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MinHacienda, 2021), los gastos tributarios, entendidos como los gastos que constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria, que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, fueron en los años 2019 y 2020 de 68,4 billones y, 66,3 billones respectivamente; explicados en gran medida en el año 2019 por una reducción en los ingresos tributarios de renta de 17,2 billones (1,6 % del PIB) y de 50,7 billones en Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) (4,8 % del PIB) y para 2020 en 16,8 billones en renta (1,7 % del PIB) e IVA de 48,9 billones (4,9 % del PIB). El total de estos gastos tributarios, incluyendo los impuestos al Carbono y Gasolina y Aceite Combustible Para Motores (ACPM) ascendieron al 6,4 % del PIB en 2019 y a 6,6 % del PIB en 2020 (Ver [Tabla 1](#)).

¹ Carlos Esteban Posada Posada. Profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT, integrante del Grupo de Coyuntura Económica. cposad25@eafit.edu.co

² Álvaro Hurtado Rendón. Profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT, integrante del Grupo de Coyuntura Económica E-mail: ahurtad1@eafit.edu.co

³ Yohan Ríos Agudelo. Estudiante de la Maestría en Economía de la Universidad EAFIT. E-mail: ysriosa@eafit.edu.co

⁴ Isaac Hurtado Rivera. Magíster en Economía e integrante del Grupo de Coyuntura Económica de la Universidad EAFIT. E-mail: ihurtado@eafit.edu.co

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Tabla 1. Resumen de gastos tributarios 2019-2020.

Impuesto / año	Costo fiscal (\$MM)		Var %	Como porcentaje del PIB (%)	
	2019	2020		2019	2020
Renta*	17 256	16 865	-2,3 %	1,6 %	1,7 %
IVA	50 785	48 958	-3,6 %	4,8 %	4,9 %
Carbono	165	243	47,1 %	0,0 %	0,0 %
Gasolina y ACPM	228	246	7,7 %	0,0 %	0,0 %
Total	68 434	66 312	-3,1 %	6,4 %	6,6 %

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Tomado del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 (MinHacienda, 2021).

*Incorpora el costo fiscal por las rentas exentas, descuentos tributarios, deducción por inversión en activos fijos y tarifas diferenciales.

Los gastos tributarios de las personas jurídicas en el año 2019 ascendieron a 10,3 billones (1 % del PIB), explicados en gran medida por rentas exentas que representaron 4,2 billones y descuentos del orden de 4,5 billones, mientras la deducción por inversión en activos fijos representó 0,8 billones y, para el año 2020 los resultados son muy similares, donde estos gastos ascendieron a 10,3 billones (1 % del PIB), explicados por rentas exentas de 4,2 billones, descuentos por 4,5 billones y deducción por inversión en activos fijos por 0,7 billones. Para las personas naturales los gastos tributarios fueron de 6,9 billones en 2019 y de 6,5 billones para 2020, explicados en gran medida por las rentas exentas de 6,5 billones para 2019 y de 6,1 billones para 2020 (MinHacienda, 2021).

Con respecto al IVA, los gastos tributarios se calculan teniendo en cuenta el valor estimado de tener estos bienes gravados a la tarifa general, para el año 2019 los gastos tributarios ascendieron a 50,7 billones (4,8 % del PIB) y para el 2020 fueron de 48,9 billones (4,9 % del PIB), explicados en gran medida por los bienes y servicios excluidos en el año 2019 que representaron 38,6 billones (3,6 % del PIB) y para el año 2020 de 33,5 billones (3,3 % del PIB). Por otro lado, los bienes exentos representaron 8,8 billones y 11,8 billones en el 2019 y 2020, respectivamente (MinHacienda, 2021) (Ver [Tabla 2](#)).

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Tabla 2. Resumen gastos tributarios de IVA 2019-2020. Año gravable 2019 (en miles de millones)

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Participación % en el PIB
Bienes y servicios excluidos	38 690	3,6 %
Bienes exentos	8 875	0,8 %
Bienes y servicios al 5 %	3 221	0,3 %
Total	50 785	4,8 %
Año gravable 2020 (en miles de millones)		
Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Participación % en el PIB
Bienes y servicios excluidos	33 573	3,3 %
Bienes exentos	11 849	1,2 %
Bienes y servicios al 5 %	3 537	0,4 %
Total	48 958	4,9 %

Fuente: DIAN. Tomado del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 (MinHacienda, 2021).

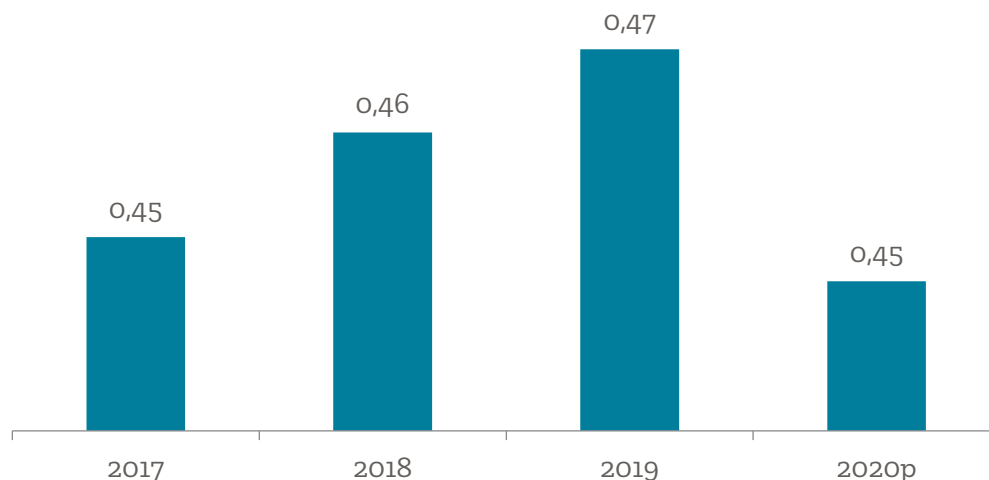
De acuerdo con el Banco Mundial (2022), la tasa general del IVA de Colombia se encuentra en el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sin embargo, esta serie de exclusiones, exenciones y tasas reducidas (el 54 % de todos los bienes y servicios vendidos están excluidos o tienen tasa 0 %, mientras que otro 5 % está sujeto a una tasa de IVA reducida del 5 %) disminuyen el recaudo potencial a la mitad. Al realizar el cálculo, el cual pretende evaluar la eficiencia de recaudo del IVA pagado sobre el potencial, se encuentra que su recaudo es bajo. Este indicador se construye calculando los ingresos potenciales del IVA, si todo el consumo privado se gravara a la tasa estándar, y luego se expresa este recaudo potencial como una proporción del recaudo real del IVA, para el año 2019, este indicador muestra una efectividad del 0,47 y del 0,45 para el 2020, mostrando que aproximadamente de cada peso que deberíamos recaudar por IVA, estamos recaudando 0,5 pesos (ver Figura 1). De acuerdo con el Banco Mundial (2022), al comparar este indicador de eficiencia del IVA con otros países, el de Colombia se encuentra muy por debajo de la mayoría de los países de la OCDE.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Figura 1. Índice de eficiencia del IVA en Colombia 2017-2020.



Fuente: DANE, cálculos propios.

Complementando el ejercicio anterior con un cálculo donde suponemos un recaudo bruto igual al reportado por la DIAN (2022) para los años 2019 y 2020 de 66,2 billones y 59,8 billones, encontramos que la tarifa plana que se podría tener sin ningún tipo de exclusiones, exenciones y tasas reducidas sería del 9 %. Por otro lado, si al recaudo realizado en los años 2019 y 2020 le sumáramos como ingresos tributarios todos los gastos tributarios que se encuentran descritos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MinHacienda, 2021), donde los ingresos tributarios brutos proyectados del 2019 serían de 117 billones y para el 2020 serían de 108,8 billones, obteniendo una tarifa del 16 % para el año 2019 y del 15 % para el 2020, mostrando un indicador de eficiencia del 84 % para 2019 y de 81 % para 2020.

En el caso de los impuestos a las personas jurídicas, se proponen los cálculos realizados por el Banco Mundial (2022) donde se calculó el índice de efectividad, teniendo en cuenta que las utilidades operativas fueran gravadas a una tasa del 32 %, encontrando un índice de efectividad del 0,45. Al agregar los gastos tributarios de renta de las personas jurídicas que representan alrededor del 0,8 % del PIB y realizando el ejercicio de mantener inalterado este recaudo, se encuentra que la tasa para las personas jurídicas podría ser de alrededor del 28 %.

En el caso de los impuestos se propone evitar la gestión tributaria e imponer tarifas que no acrediten la necesidad de acudir a una serie de gastos tributarios:

- En el caso de las personas naturales mantener la tarifa y ampliar la base tributaria evitando todas las exenciones tributarias con el objetivo de reducir todos los gastos tributarios que esto conlleva.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA



- Mantener la deducción en el pago de las personas jurídicas solo para la inversión en activos fijos y, buscar una reducción de la tarifa a una tasa plana sin exenciones de ninguna clase de aproximadamente el 28 %, de acuerdo con lo propuesto por el Banco Mundial (2022). Evitar los bienes exentos de IVA ya que debería gravarse en cada paso de la cadena de producción y tener la opción de acreditar los impuestos ya pagados. En este caso, es mejor realizar una devolución a las personas de bajos ingresos identificados por el Estado.
- Evitar las exclusiones y tarifas del 5 % con el objetivo de evitar los altos gastos tributarios que esto implica y, aumentar el índice de efectividad del impuesto.
- De acuerdo con nuestros cálculos, establecer una tarifa plana del 9 % para el IVA para mantener los recaudos tributarios y, para corregir los gastos tributarios implícitos se debería acudir a una tarifa plana mínima del 15 %. Estos cálculos, solo son parámetros de referencia y muestran la posibilidad de realizar modificaciones en este aspecto.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Referencias

Banco Mundial. (2022). *Revisión de las finanzas públicas de Colombia*.

<https://www.bancomundial.org/es/country/colombia>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*.

<https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Producto Interno Bruto (PIB) nacional trimestral*.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo (2021)*.

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165809%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased



Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno

Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF)
Semillero de Coyuntura Económica

Carrera 49 N° 7 Sur-50, Medellín - Colombia
Teléfono: (057-4) 261 9500 Ext 9532 - 2619532
cief@eafit.edu.co