

## Propuesta de Reforma Tributaria (2021-2022) \*

**Por: Sergio Clavijo**

Septiembre de 2020

(Resumen)

Este documento propone una reforma tributaria comprensiva tendiente a: i) asegurar la sostenibilidad de la relación Deuda Gobierno Central/PIB de tal manera que no se desborde el umbral del 70%, sabiéndose que esta ha subido del 35% al 52% en pre-pandemia; ii) mejorar la formalidad laboral de Colombia a través de desmontar cerca de 17 puntos de un total de 51 que hoy representan los sobre costos no-salariales que enfrentan las firmas operando desde Colombia; y iii) allegar recursos de solidaridad en pos-pandemia para los estratos bajos y ancianos indigentes.

El esfuerzo tributario adicional requerido para alcanzar tales objetivos asciende a cerca de 5% del PIB, de los cuales se tienen fuentes relativamente bien identificadas por cerca de 3.7% del PIB hacia el mediano plazo. La profundización del IVA a la tasa del 19% aportaría cerca de 2% del PIB; tasas más progresivas en los ingresos de la clase media-alta (incluyendo ajustes al impo-riqueza) aportarían 0.5% del PIB; y la reversión en algunos alivios dados a la firmas (bajo Ley 2010 del 2019) allegarían el restante 1.2% del PIB.

Tal vez la mejor forma de divulgar los objetivos de esta reforma es visualizándola como un paquete fiscal que, en últimas, lograría sostenibilidad fiscal, mejoras en la calidad del mercado laboral y mayor equidad en el frente del gasto público.

Clasificación JEL: Impuestos (H2), Bienes Públicos (H44), Deuda Pública (H63), Latino América (O54).

---

\* Profesor de la facultad de economía, Universidad de los Andes (Bogotá – Colombia); Email: [sclavijo@uniandes.edu.co](mailto:sclavijo@uniandes.edu.co); este documento abrevia parte de una investigación en curso: “A Fiscal-Periscope Analysis: The Case of Colombia”. El autor agradece los útiles comentarios recibidos de un grupo amplio de discusión, incluyendo empresarios y académicos.

## I. Situación Fiscal en Pre-pandemia

A finales de abril del 2020, se publicó el reporte de Artículo IV del FMI sobre Colombia. El *Staff* del FMI tuvo que trabajar fuertemente para involucrar durante marzo-abril los nuevos escenarios de perspectivas macro-económicas de Colombia. Estos se vieron alterados profundamente debido a la aparición de la pandemia global covid-19.

Aunque el FMI hizo un buen análisis sobre el crecimiento del PIB-real que venía mostrando Colombia durante 2017-2019, la verdad es que varios temas contables y de sostenibilidad de la deuda no quedaron del todo esclarecidos.

Por ejemplo, a nivel conceptual, poco profundizó el FMI sobre la problemática estructural del sector productivo de Colombia y su falta de competitividad. Este tema es fundamental para diagnosticar las serias dificultades de rebote económico que enfrentará el país por cuenta de su elevada dependencia de *commodities* minero-energéticos. Ya no se trata únicamente del duro golpe exportador que recibiremos dada la nueva trayectoria del precio del petróleo, más cercana de los US\$30-45 barril/Brent que de los US\$60. También estaremos enfrentando desplome del precio del carbón y postración del turismo y de las exportaciones de flores debido al aislamiento social resultante de la pandemia. Luego no es para nada clara la conclusión de que la inversión extranjera continuará financiando dos terceras partes del déficit externo que el propio FMI proyecta en 4% del PIB y de forma sostenida durante 2020-2025.

Otro elemento conceptual sobre el cual poco elaboró el FMI es el supuesto aporte económico de los inmigrantes de Venezuela. Nosotros consideramos que Colombia se ha comportado de manera ejemplar acogiendo a cerca de 1.5 millones de ellos durante 2017-2020. Eso es lo correcto de hacer por razones de índole humanitaria, pero no tanto por razones de conveniencia económica para Colombia.

Esos inmigrantes han generado no menos de 0.5% del PIB de mayor gasto para Colombia y, de hecho, esa fue la justificación para la “cláusula de escape” invocada

en la aplicación de la Regla Fiscal en 2019. Es claro que, dada la sobre-oferta laboral que enfrenta Colombia, estos inmigrantes poco calificados resultan siendo una carga económica. Bienvenidos ellos, pero por razones de índole humanitaria. De esta manera, Colombia le está devolviéndole a Venezuela la gran acogida que ellos le habían dado a unos 2 millones de los nuestros cinco décadas atrás.

Y, a nivel metodológico, el FMI realizó tareas de “arqueología fiscal” al re-escribir la historia fiscal del país. Resulta que en las “nuevas cuentas fiscales de Colombia” del FMI aparece como si el déficit del gobierno central hubiera sido de 4.8% del PIB en 2018, en vez del 2.9% que había reportado el propio FMI en su Art. IV de abril del 2019. El FMI decidió añadirle al año 2018 (y no al año 2019) +1.9% del PIB de gasto público de cuentas atrasadas de salud, fallos judiciales y subsidios energéticos (ver gráfico 1). Esta decisión escondió bajo el tapete histórico ese mayor gasto y, además, concluyó que se había dado cumplimiento a la Regla Fiscal del 2019.



El problema es que toda esta “contabilidad creativa” le ha hecho perder credibilidad a la Regla Fiscal del país. Las calificadoras de riesgo han venido alertando sobre ello y por eso nos han mantenido en “perspectiva negativa”. Recientemente, al agregarse los riesgos de la pandemia, nos han degradado a simple grado-de-inversión y ratificado las “perspectivas negativas”, tanto Fitch como S&P, (ver Fitch, 2020). Moody’s acaba de asignarnos perspectiva negativa sobre el sector financiero.

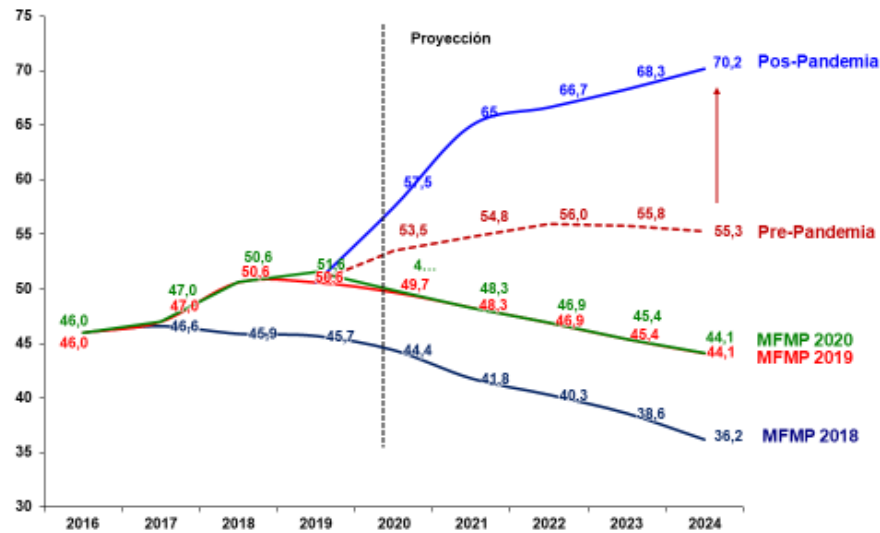
Baste mirar la trayectoria de la relación Deuda Pública/PIB para dimensionar la gravedad del problema fiscal que tenía Colombia aun antes de la pandemia: esta había escalado de 35% a 53% durante 2012-2019 y el FMI proyectaba que ella llegaría al 58% en 2019.

Sin embargo, de manera algo incomprensible, el FMI pronosticaba que esa relación de deuda caería hacia el 55% tan pronto como en el 2021. Esto luce casi imposible de alcanzarse si se tiene en cuenta el desplome de los recaudos (al 13% del PIB). Además, en las trayectorias de la deuda del periodo 2021-2025 el FMI omitió el compromiso del gobierno de reponer cerca de 3% del PIB de dineros “tomados prestados” del FAE-FONPET-FDN.

En síntesis, el gobierno ha obrado bien al adoptar políticas fiscales contra-cíclicas por valor cercano a 6% del PIB (adicionales) para enfrentar esta difícil pandemia Covid-19. Pero urge que, durante 2020-2021, el gobierno le proponga al Congreso una reforma tributaria que permita incrementar el recaudo en al menos 2% del PIB para evitar que la deuda pública desborde el +70% del PIB antes del 2022 (ver gráfico 2).

Por el momento, el componente más sacrificado continuará siendo la inversión pública. El FMI pronostica que esta tan solo llegará a 0.5% del PIB frente a un promedio histórico del 2% del PIB. Sin infraestructura pública será imposible regresar a nuestro potencial de crecimiento del 3.5% anual en años venideros.

**Gráfico 2. Deuda Bruta del Gobierno Nacional Central**  
(% del PIB, 2016-2024)



Fuente: Cálculos propios con base en MHCP.

2

## II. Desafíos Fiscales y Paquete Fiscal

En mayo de este año, la OCDE divulgó un detallado estudio que permite comparar las estructuras tributarias vigentes. Este tema adquiere particular relevancia, pues allí se discuten los desafíos fiscales y cómo será la “tasa-tributaria-Covid” que ayudaría a repagar la acumulación de deuda pública, particularmente en América Latina.

Se estima que en los Estados Unidos la relación Deuda Pública/PIB estará escalando del 110% hacia el 130% y en Europa del 90% hacia el 115%, dados los impulsos fiscales adicionales que se estarán dando durante 2020-2022 para enfrentar la pandemia Covid-19. En el caso de Colombia, nuestra estimación es de un escalamiento en dicha relación de deuda pública del 52% hacia un 65% durante 2020-2022. Como comentamos, esta última cifra incluye el repago de cerca de 3% del PIB correspondiente a dineros tomados prestados por el gobierno del FAE (afectando dineros de inversión territorial), FONPET (recursos pensionales

territoriales), FDN (dineros de privatizaciones destinados a apalancar la inversión pública).

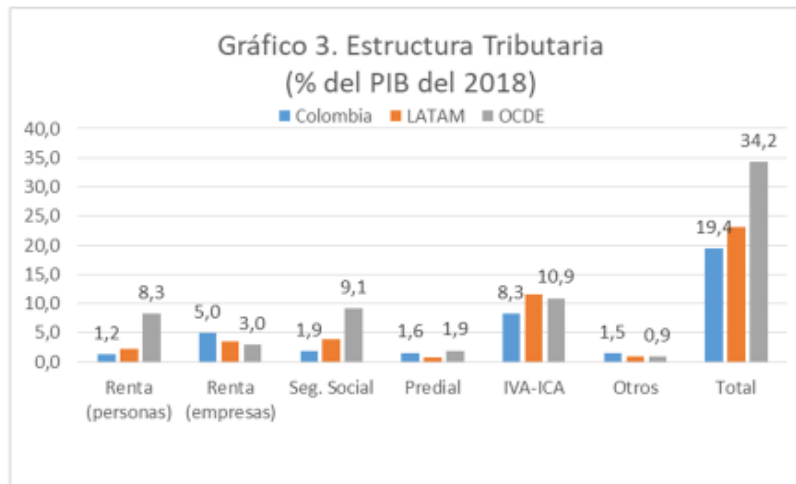
Vale la pena examinar aquí dos aspectos sobre la monumental tarea fiscal que se tendrá para estabilizar la deuda de Colombia por debajo del 70% del PIB. El primer aspecto toca con los temas del gasto público. Tal como lo había ilustrado la Comisión de Gasto de 2015, el desafío está en contener gasto recurrente (principalmente transferencias a territorios y de seguridad social) que han venido creciendo a ritmos del 4% real anual.

A pesar de todos los esfuerzos por contenerlo, el gasto del gobierno central se ha mantenido inflexible a la baja en 19% del PIB a lo largo de la última década. Mas, aun dichos recortes se han recargado excesivamente en el componente de inversión pública. Al sumarle cerca de 3% del PIB que se estarán pagando en intereses de la deuda en 2020, en realidad el gasto del gobierno central asciende es a 22% del PIB frente a un total de ingresos de solo 19% del PIB a nivel estructural (= 14% de tributación + 3% de transferencias de capital + 2% de contribuciones de seguridad social).

Cabe mencionar que el escalamiento de la deuda a niveles del 65% del PIB implicará adicionar casi 2% del PIB en intereses del año 2022 en adelante. Así, en vez de pagar los intereses por 2.5% del PIB que se tenían en 2012, se tendrán que pagar casi 4.5% del PIB en intereses a partir del 2022. Este es el efecto combinado de: i) ese incremento de la deuda de 30 pps del PIB en la última década; ii) mayor porción denominada en divisas al llegar a cerca del 40% del total; y iii) con repagos a una TRM bordeando los \$4.000/dólar. Aquí suponemos que no se estaría alterando la duración-media de la deuda, actualmente en unos 7.5 años, y que se mantiene el cupón cerca del 7% anual.

En el frente tributario se sabe que Colombia debe incrementar su recaudo en al menos 2% del PIB. El estudio OCDE nos da claras señales de que ello debe ocurrir principalmente en la mejoría del rubro de IVA, el cual ha resultado muy difícil de aprobarse en el Congreso.

El gráfico 3 nos indica que también debe incrementarse el recaudo de renta, pues su total tan solo llega a 6.2% del PIB en Colombia, mientras que en el promedio de países OCDE se tiene 11.3% del PIB. Si bien en este frente Colombia está mejor que América Latina (6.2% Vs. 5.8% del PIB), el gran desafío es elevar el impuesto de hogares del magro 1.2% del PIB a siquiera 4% del PIB.



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2020)

4

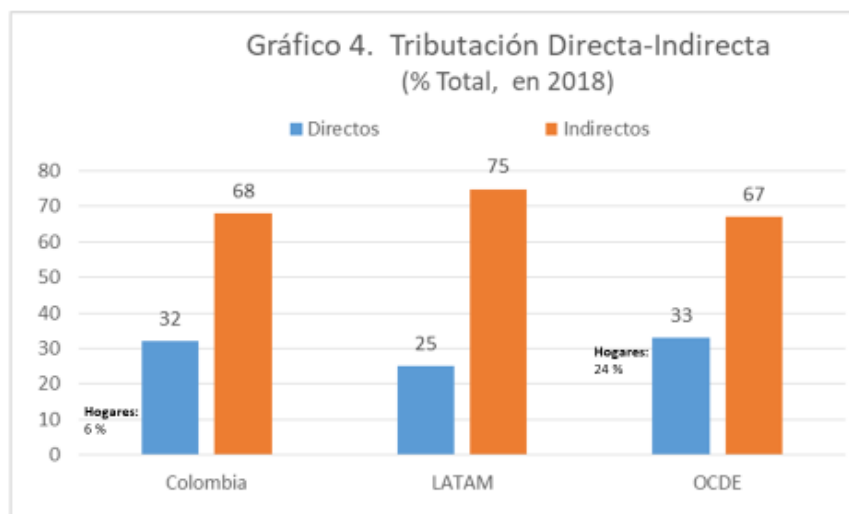
En Colombia las tasas efectivas de tributación de impuesto de hogares se ha elevado del 15% hacia cerca del 30% para los estratos altos durante 2012-2019. Y, adicionalmente, se adoptó el impuesto a la riqueza a la onerosa tasa del 1% sobre el stock para dichos hogares ricos. El problema es que este recaudo adicional en renta-hogares no ha superado 0.2% del PIB.

Es evidente que se requiere entonces ahondar la lucha anti-elusión-evasión en vez de pensar en establecer nuevas “tasas-tributarias-Covid”. Afortunadamente, la DIAN ya se ha embarcado en profunda modernización para poder realizar mejores fiscalizaciones digitales. También es indispensable empezar a cobrar impuesto a tasas bajas del 1% a la altura de los \$3 millones/mes, pero escalándolas más rápidamente al cobrar 15% de tasa efectiva hacia los \$15 millones/mes (en vez del 10%).

En el mismo gráfico 3 se observa que el recaudo de IVA-ICA en Colombia tan solo llega al 8.3% del PIB frente al 10.9% del PIB recaudado en el promedio de los países OCDE. Esto refleja elevadas exenciones-exclusiones en el caso del IVA, donde solo un 35% de lo facturado paga el 19% (ver Córdoba, 2020). No debe sorprendernos entonces que la productividad del recaudo IVA en Colombia sea solo 0.4 frente al 0.7 de Chile.

Colombia tan solo logra 1.9% del PIB en contribuciones de seguridad social (excluyendo parafiscales) frente al 9.1% del PIB del promedio OCDE. Aun si añadiéramos las contribuciones realizadas a las AFPs, Colombia no superaría el 4% del PIB debido al grave problema de informalidad laboral.

Pero cabe destacar que el esfuerzo agregado de Colombia en la relación impuestos directos Vs. indirectos sale bien librada, pues se tiene una relación de 33% directos / 66% indirectos similar a la del promedio países OCDE y por encima del promedio de América Latina de 25% directos / 75% indirectos, ver gráfico 4.



Fuente: Clavijo (2020) con base en OCDE (2020)



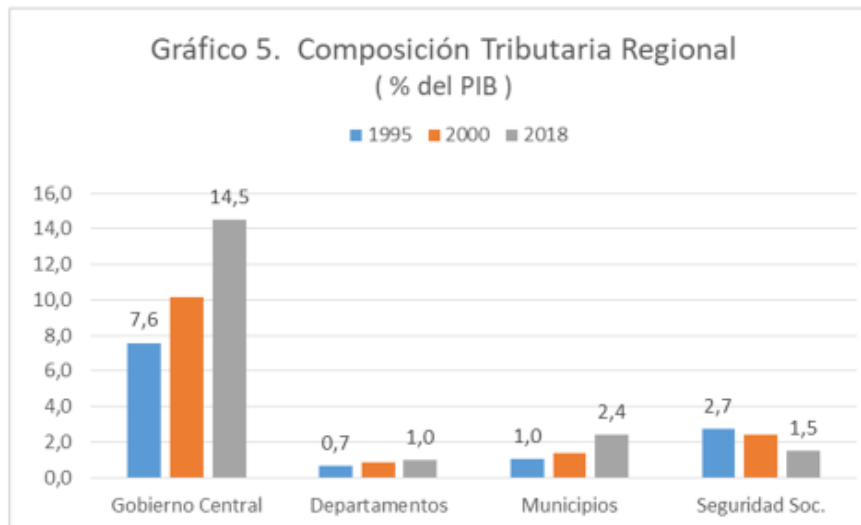
También es útil recalcar que a pesar de la descentralización política y fiscal, el gobierno central de Colombia continúa cargando con la dura tarea de elevar el recaudo tributario. La creciente demanda de gasto, que emana de la expansión de la clase media, rara vez es vista como una obligación compartida con las regiones. Por el contrario, existe el principio del “pisa-papel” de que al escritorio del Min-Hacienda solo llegan las cuentas de cobro y no los esfuerzos territoriales para superar la llamada “pereza fiscal” (ver Comisión Estudios Territoriales, 2020).

Ni siquiera los académicos locales valoran justamente el esfuerzo que ha hecho el país al expandir la clase media-ampliada (incluyendo la porción vulnerable) del 53% al 63% en las dos últimas décadas. Además, esta expansión ha tenido como contrapartida el descenso de la pobreza del 40% al 27%. Pero para que estos esfuerzos puedan continuar, requerimos armar desde ya un paquete tributario ambicioso que debe aplicarse durante 2021-2022.

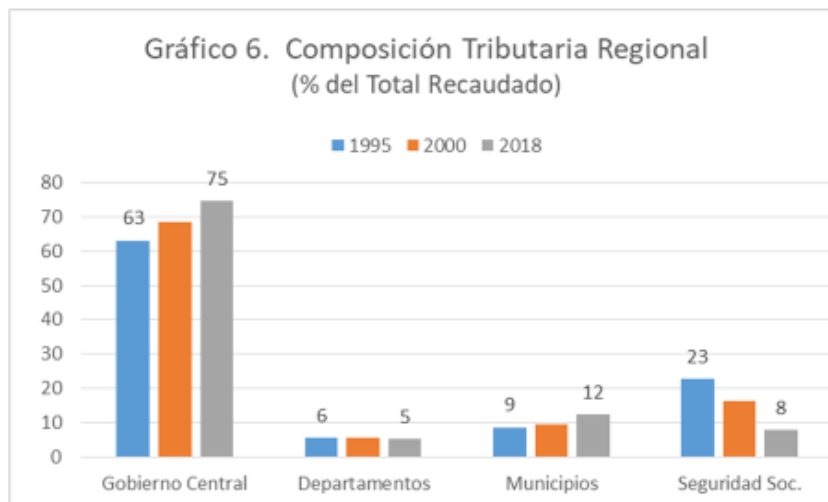
Recordemos que el gobierno central de Colombia ha venido incrementando la relación Tributación/PIB desde 7.6% en 1995 hasta duplicarla al 14.5% en 2018. Mientras tanto municipios y gobernaciones tan solo incrementaron su relación tributaria de 1.7% del PIB al 3.4% del PIB, ver gráfico 5. Ojala que pronto se entre a implementar las recomendaciones de la reciente Comisión de Estudios Territoriales (2020). Ello permitiría apalancar los esfuerzos y buenos resultados que había venido mostrando Colombia en materia de progreso social en pre-pandemia. Por ejemplo, gracias a dichos esfuerzos se había logrado reducir la pobreza del 40% al 27% durante las dos últimas décadas y la clase media ampliada (incluyendo los vulnerables) se había expandido del 53% al 63%. Inclusive la desigualdad se había logrado reducir, al descender el coeficiente GINI del 0.55 al 0.48, si bien es cierto que aun cabe hacer mucho más por focalizar mejor el gasto público pro-pobre (ver Clavijo, 2020b).

Esto último implica que la contribución territorial a la gran torta tributaria tan solo se elevó del 15% al 17% del total, mientras el esfuerzo del gobierno central pasó del 63% al 75% del total tributario, ver gráfico 6. En parte, esto ocurrió por la pérdida de contribuciones en seguridad social (Colpensiones), pero gracias a ello el

gobierno central estará aliviando su stock de obligaciones pensionales futuras de carácter regresivo.



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2020)

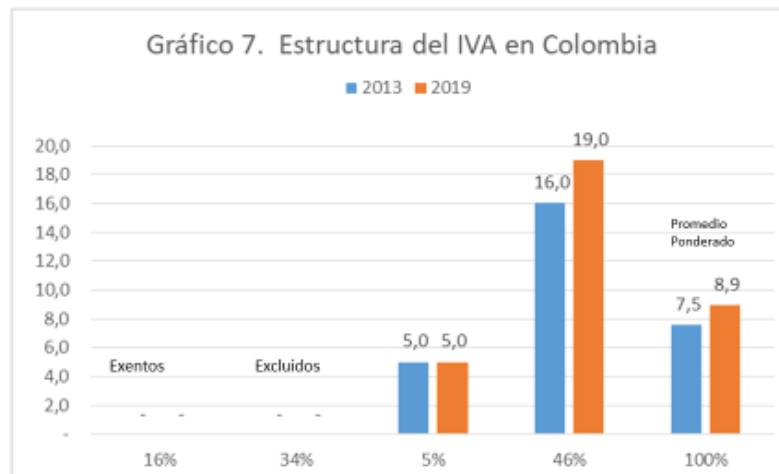


Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2020)

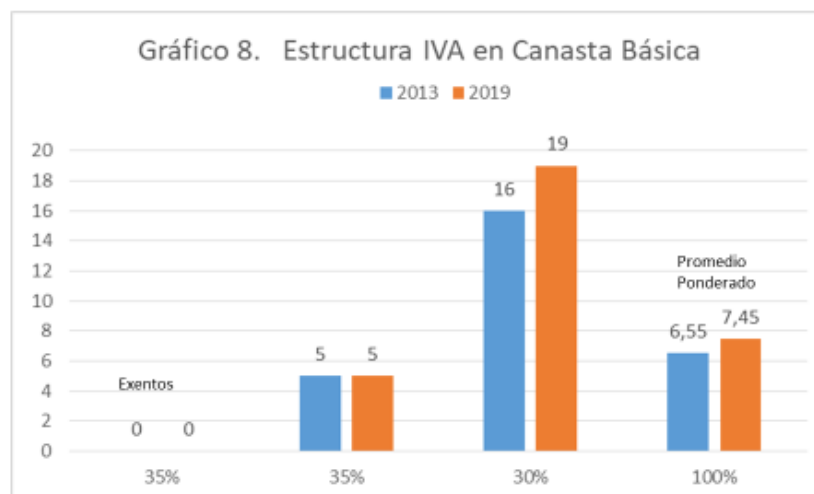
El paquete tributario que requiere Colombia, durante 2021-2026, es de no menos de 2% del PIB de adicional recaudo. Solo de esta manera podremos evitar que la relación Deuda Bruta gobierno central/PIB desborde el 70%. De no movernos pronto en esa dirección, Colombia arriesga con perder su valioso grado de inversión a la vuelta de 12-18 meses.

La propuesta que aquí hacemos tiene tres pilares. El primero tiene que ver con la expansión del IVA a la tasa del 19%, de tal manera que elevemos su cobertura del actual 45% de lo facturado hacia el 90% (ver gráficos 7 y 8). Esto lo había intentado el gobierno en 2018, pero “el fuego amigo” y la baja pedagogía lo llevaron al fracaso. En este frente se tienen dos novedades que deben ayudar a entender la conveniencia de extensión del IVA a la tasa general del 19%: i) ya se tiene útil experiencia reciente sobre la forma ágil de entrar a “compensar” el mayor costo que esto puede llegar a representar para los estratos bajos, girándose recursos hasta por 0.2% del PIB anualmente usando información depurada de Familias-Acción y SISBEN; y ii) prospectivamente se tiene la forma de habilitar tecnología-digital que inclusive permitiría excluir de su cobro a esos estratos bajos así identificados, señalando montos-productos de exclusión y sin que ello implique riesgos significativos de elusión-evasión (ver Córdoba, 2020).

Es claro que los beneficios del incremento del recaudo, aun los provenientes de los impuestos indirectos, deben analizarse es en el contexto de la redistribución de recursos vía gasto pro-pobre (ver Botero y Restrepo, 2020).



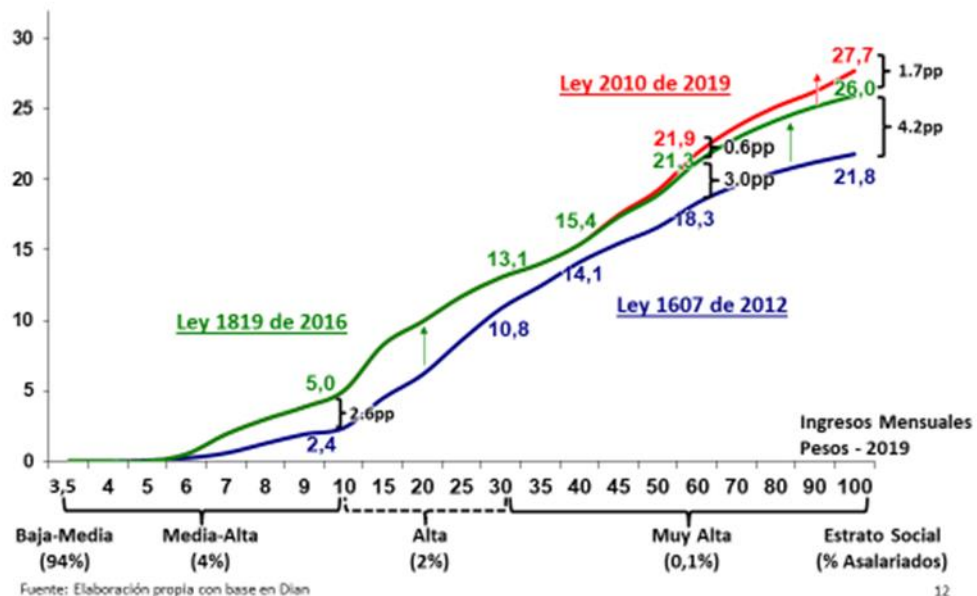
Fuente: Cálculos propios con base en Dian



Fuente: Cálculos propios con base en Dian

El segundo pilar se refiere a la expansión de los gravámenes a una clase media que no viene aportando su debida alícuota. Las métricas internacionales indican que la franja \$3 a \$5 millones debería estar tributando a tasas efectivas del 1% al 5% y no tributan nada; y en la franja \$5 a \$10 millones debería duplicarse su tasa efectiva del 5% al 10% (ver gráfico 9). Esto se intentó en 2018, pero al gobierno le faltó pedagogía y al Congreso “ganar de entender”.

**Graph 9. Tasas Efectivas de Impo-Renta Salarial en Colombia**



Complementariamente, y tal como se intentó en los Decretos de Emergencia pandémica, se debe proceder a gravar las pensiones altas, pero evitando el tratamiento inequitativo entre sector público Vs. privado, el cual motivó la declaración de inexequibilidad de esos decretos a manos de la Corte Constitucional. Debe entenderse como pensiones-altas aquellas que, una vez deducido del 12% de pagos a la salud, superen los \$6 millones/mes. A estas pensiones se les debe aplicar las mismas tasas de gravamen progresivo arriba señaladas, arrancando con tasas del 5% y llegando al 10% hacia los \$15 millones/mes. Esto bajo el principio económico de que los aportes nunca fueron sujetos de gravamen; Colombia actualmente viola la norma internacional a través de la cual las pensiones altas se gravan o como contribución o como pago pensional. El resultado de este gravamen, en cualquier caso, difícilmente superará el 0.1% del PIB anual.

También debe la clase-media entrar a contribuir con el impto-riqueza, el cual debería iniciarse desde los \$750 millones de activos netos a la tasa del 0.25% e ir escalando hasta alcanzar el 1% que actualmente se aplica para los \$5.000 millones (donde solo 5.000 personas declararon tal patrimonio). Los acuerdos FATCA-Panamá (recién ajustados) serán vitales para mejorar estos recaudos.

Por supuesto que sería un gran error, como lo han propuesto algunos proyectos de Ley reciente, pensar en tasas superiores al 1%, pues resultarían expropiatorias del capital. Más aun, a la hora de afinar lo que comprendería la base gravable de los “activos-netos” de los hogares medios-altos, debe excluirse un valor base de la vivienda de habitación (actualmente estimado en unos \$450 millones) e inclusive la tenencia de acciones, bajo el principio de sus dividendos ya están siendo gravados al 33% en cabeza de la firma y a ello ahora se añade el 15% en cabeza de la persona natural (violando los principios de evitar la doble-tributación), ver Córdoba (2020b).

*Aquí será vital evitar repetir los errores de leyes anteriores (iniciando con la Ley 345 de 1996) que gravaron también el capital empresarial, pues ello demostró que afecta negativamente tanto la inversión privada como la pública.* No en vano, autoridades fiscales han concluido que en materia de incremento sostenido de la tributación resulta más acertado, hacia el mediano plazo, reforzar los instrumentos

administrativos de cumplimiento tributario (*enforcement*) que recurrir a los impuestos a la riqueza (ver Sarin, Summers y Kupferberg, 2020).

El tercer pilar consiste en revertir los errores cometidos en materia de cruces del impuesto-renta empresarial con el 50% del ICA, con la devolución plena del IVA pagado en maquinaria y la innecesaria baja del impuesto-renta del 33% al 30%.

Con relación al ICA, su cruce total con cargo al impuesto-renta nacional se estará elevando al 100% en 2022, haciendo aún más mérito al recaudo nacional. Es preferible pensar, como lo sugiere la Comisión de Estudio Territorial (2020), en transformar ese ICA en un moderada sobre-tasa de impuesto-territorial o de IVA, facilitándose en ambos casos su mecanismo de pago y su monitoreo, evitando así los graves problemas de inequidad horizontal.

Con relación a la devolución plena del IVA en pagos maquinaria-equipos, ello es correcto desde el punto de vista de técnica-tributaria global. Pero esto luce inconveniente en la coyuntura actual por su drenaje sobre el recaudo; estas devoluciones deberían continuar siendo acotadas hasta tanto no logre asegurarse una fuente sustitutiva apropiada, tal como ocurre con el problema de fallidos intentos de desmonte del 4x1,000.

Como se observa en el cuadro 1, el “pago tributario por toda fuente” de firmas operando en Colombia era del 60% de las utilidades en 2010 y se ha ido reduciendo, como correspondía, hacia un 49% en 2019. Esta cifra ya era muy cercana al 45% que se tiene como promedio en OCDE, luego no había necesidad de incurrir en perforación tributaria adicional como ocurrió con la Ley 2010 de 2019 al continuar reduciendo la tasa de impuesto corporativo del 33% hacia el 30% y, además, permitiendo cruces contra ICA y la devolución plena del 19% del IVA en importación de maquinaria; todo ello representa una reducción de 1% del PIB en recaudo proveniente de las firmas, en momentos de grandes fugas fiscales. Dicho de otra manera, la forma de volver más competitivas a las firmas de Colombia era reduciendo esas sobre-cargas tributarias al reducirlas del 60% en el 2010 hacia el

actual 45%, en línea con el promedio de los países OCDE. Ahora debe trabajarse también en los frentes de sobre-costos laborales, energéticos y de logística de transporte, donde queda un significativo trecho antes de equipararnos, por ejemplo, a la competitividad de Chile ubicado en la posición 33 Vs. la posición 60 de Colombia entre 140 países.

### Cuadro 1. Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia

(Incluyendo pagos de Seguridad Social, Territoriales y 4x1.000; % sobre utilidades)

Año gravable	Ley 1430 de 2010	Ley 1607 de 2012	Ley 1739 de 2014	Ley 1819 de 2016		Diferencia
	2011 (1)	2013	2016	2017	2019 (2)	(3)=(2)-(1)
<b>I. Imporrenta</b>	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
<b>II. 4x1.000</b>	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	0,0
<b>III. Seguridad social</b>	15,8	10,8	10,8	10,8	10,8	-5,1
<b>IV. Territorial</b>	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
<b>Gran Total (I+II+III+IV)</b>	60,5	57,5	57,7	55,8	48,8	-11,6

Fuente: cálculos propios con base en MHCP y Dian.

13

También debería aprovecharse la coyuntura para instituir el llamado “impuesto Google al capital intangible” a tasas del 3% sobre facturación, aprovechando que muchos de ellos ya están pagando IVA-ICA.

Una reforma de este tipo permitiría incrementar el recaudo en 2.7% del PIB en el corto plazo y hasta en 3.9% del PIB hacia el mediano plazo, ver cuadro 2. Algunos pensarán que esta cifra luce baja frente al 6.6% del PIB de exenciones en solo IVA que reporta el MFMP-2020, pero nuestros análisis sobre “posible-frontera de gravamen” no supera el 2.6% del PIB para el caso del IVA, siguiendo los lineamientos de la OCDE.



<b>Cuadro. 2 Potencial Tributario de Colombia 2021-2022</b>			
<b>(Recaudo Adicional Esperado, % del PIB por año)</b>			
	Corto Plazo	Mediano Plazo	Total
	(2021-2022)	(2023-2024)	(2021-2024)
I. IVA	<u>1,3</u>	<u>0,7</u>	<u>2,0</u>
Extension tasa 19% (Facturacion: 45% al 90%)	1,0	0,5	1,5
Extension tasa 19% (Canasta-Básica): 35% to 90%	0,3	0,2	0,5
II. Hogares	<u>0,3</u>	<u>0,2</u>	<u>0,5</u>
Alza tasa Imporrenta (estrato medio-alto)	0,2	0,1	0,3
Extensión Impo-Riqueza (\$750' a +\$5.000')	0,1	0,1	0,2
III. Firmas	<u>1,1</u>	<u>0,3</u>	<u>1,4</u>
ICA (reversar cruce)	0,2	0,2	0,4
IVA (moderar cruce Bs.-Capital)	0,5	0,0	0,5
Imporrenta (congelar al 33%)	0,3	0,0	0,3
Impo-Google (3% Facturacion + IVA/ICA)	0,1	0,1	0,2
Total (I+II+III)	<u>2,7</u>	<u>1,2</u>	<u>3,9</u>
Fuente: Clavijo (2020)			

Ahora bien, en pos-pandemia y finalización de la Administración Duque, es posible que el capital político llegue menguado. Hemos realizado simulaciones que nos indican que bajo “economía-política tensa” es probable que el recaudo potencial de nuestra propuesta se reduzca hasta en un 50% (resultante de suponer que los rubros en “rojo” no serían aprobados y los rubros “café” serían mermados). Esto implica que entonces las ganancias en recaudo serían solo de 1.3% del PIB en el corto plazo y de 1.8% del PIB hacia el mediano plazo, ver cuadro 3. *Bajo este último escenario, Colombia tendría dificultades para mantener su grado de inversión al resultar difícil estabilizar la relación Deuda gobierno central/PIB por debajo del 70% hacia el 2022.*

<b>Cuadro. 3 Posible Resultado Tributario bajo "Econ. Política Adversa" 2021-2022</b>			
	Corto Plazo	Mediano Plazo	Total
	(2021-2022)	(2023-2024)	(2021-2024)
A. Total Mayor Recaudo Esperado (I+II+III)	<u>2,7</u>	<u>1,2</u>	<u>3,9</u>
<b>B. Memo: al 70% de Probabilidad-Econ. Política</b>	<u>1,4</u>	<u>0,7</u>	<u>2,1</u>
IVA	0,7	0,4	1,1
Hogares	0,1	0,1	0,2
Firmas	0,6	0,2	0,8
C. Perdida Política Neta ( A - B); % del PIB	1,3	0,5	1,8
% de Meta	49%	43%	47%
Fuente: Clavijo (2020)			

### III. Modelo de Desarrollo y Requerimientos Fiscales

La teoría económica sobre intervención Estatal ha postulado dos paradigmas contrastando el desarrollo socio-económico de los Estados Unidos con lo ocurrido en Europa. Dada la prevalencia de la economía de mercado en Estados Unidos, se ha dicho que allí los precios dan “señales” que gobiernan su desenvolvimiento socio-económico (Clavijo, 2020b).

Por ejemplo, la alta flexibilidad de los mercados laborales en los Estados Unidos tiende a generar elevada disparidad en las remuneraciones salariales en función de la demanda por trabajo de alta calidad. De esta manera, los pisos mínimos de

remuneración salarial, ordenados a nivel Federal en los Estados Unidos, terminan siendo fácilmente rebasados por esa dinámica de los mercados laborales flexibles. Así, el Salario Medio actualmente le saca un multiplicador de casi tres veces al salario mínimo federal. Esto contrasta con lo que ocurre en muchos países de América Latina, donde ese activismo laboral del Estado ha causado una compresión del salario medio hacia el salario mínimo (especialmente en México y Colombia).

Por eso se dice que los Estados Unidos es una economía donde prevalecen “las señales de mercado” sobre los hechos fortuitos. De allí que en los Estados Unidos la acumulación de riqueza individual no sea mal vista, sino que, por cerca de 300 años, se ha postulado como “el modo de vida norteamericano”.

Allí la función del Estado se focaliza en hacer respetar los derechos individuales, proveer una serie de servicios públicos básicos y de infraestructura. La dinámica social en los Estados Unidos logró importantes reconocimientos para elevar esos niveles básicos de bienes públicos, especialmente durante el periodo 1940-1970.

Aunque este esfuerzo se denominó como el “Estado del bienestar norteamericano”, la verdad es que ello estuvo lejos de alcanzar la calidad requerida en la provisión de bienes públicos. Esta deficiencia Estatal es notoria cuando se le compara con la oferta de bienes públicos lograda en Europa, en general, y ni hablar cuando se realiza ese ejercicio contra lo alcanzado en países Nórdicos (ver Krugman, 2007; Sachs, 2011).

Por contraste, la cultura socio-económica de Europa ha impulsado un Estado con alta intervención para morigerar los vaivenes de los mercados y la incertidumbre que generan hechos fortuitos. En este caso de Europa se habla del paradigma del “ruido” que causan estos hechos fortuitos. La consecuencia ha sido que se tienen menos “señales” proviniendo de los mercados.

Con un grupo amplio de economistas hemos venido discutiendo el “modelo de desarrollo” adoptado por Colombia, el cual se ha quedado a mitad de camino entre Estados Unidos y Europa: los colombianos anhelamos beneficios tipo “Estado Nórdico”, pero no mostramos la voluntad política para instrumentar la alta tributación

requerida para asegurar el fondeo de todos esos bienes públicos. Más aun, nuestra “psiquis” ha estado permeada por elevada desconfianza en lo público, debido a la entronizada corrupción y a su baja productividad operativa.

Curiosamente, Chile ha sido el único país de la región que en las últimas cuatro décadas se movió en la dirección Europea de fondear los bienes públicos. Para ello utilizó una mezcla de mayor tributación con la inversión de los ahorros privados de las AFPs en bienes públicos. Y, de hecho, Chile triunfo en casi todos los frentes y con cifras encomiables (antes de la pandemia): desempleo estructural del 5%, inflación del 3%, crecimiento del 4%, formalidad del 60%, pobreza de solo 15%, deuda pública baja del 30% del PIB, costos laborales no-salariales para las firmas cercanos al cero.

Pero, tras las revueltas de 2018-2019, impulsadas por una clase media que quería progresos aún más acelerados, se piensa erradamente que ese sistema chileno había fracasado porque mantenía un GINI de 0.47 frente a uno de 0.46 regional (Clavijo, 2020b).

Bajo pandemia, el nuevo discurso es que Colombia también había fracasado por haber adoptado en su Constitución-1991 un modelo de mezcla pro-mercado de alta intervención Estatal (subsidios cruzados de todo tipo). Y se piensa que ha llegado el momento de virar hacia un “modelo Nórdico” (ver Feldstein, 1997; Levy, 2008), pero se nos olvida lo más básico: Ni Ejecutivo, ni Legislativo, ni el empresariado han entendido que el “Estado de Bienestar” tipo Europeo exige tributaciones de 40% del PIB y no del 19% que tiene Colombia. Es sintomático que este crucial tema ni siquiera se hubiera mencionado en la instalación reciente del Congreso y que muchos piensen que en Colombia habría inclusive espacio para reducir la tasa general del 19% de IVA, cuando en Europa se tiene una tasa promedio del 22% y sin mayores exclusiones.

¿Y cómo creen Uds. que Colombia conseguirá entonces los 5 puntos del PIB adicionales que se requieren para virar hacia empleo-formal y cerrar las brechas fiscales? El cuadro 4 ilustra la necesidad de 2% del PIB de mayor tributación para estabilizar la relación Deuda/PIB por debajo del 70%; 1% del PIB para apoyar el

mercado laboral informal (ver Clavijo, et al. 2018); y 2% del PIB para entrar a sustituir el fondeo empresarial no-salarial. Nótese que esta última cifra es similar a la requerida en México, quien también ha fracasado en el intento y ahora se mueve en la dirección errada al triplicar a 15% los aportes pensionales de las firmas.

En pos-pandemia resultará aún más difícil lograr que Colombia vire en la dirección de un Estado tipo Dinamarca, pues seguimos con ADN-político-empresarial-cultural de Cundinamarca.

<b>Cuadro 4. Requerimiento Tributario 2021-2022</b>	
( Adicional, % del PIB anual)	
I. Estabilidad Deuda/PIB < 70%	<u>2,0</u>
IVA	1,0
Firmas	0,7
Hogares	0,3
II. Apoyo Informales	<u>1,0</u>
Familias Acc. (Meta: 1% PIB)	0,7
Adulto Mayor (Meta: 0.5% PIB)	0,3
III. Sustitución Laboral Formal	<u>1,9</u>
Contribuciones Firmas	1,3
Contribuciones Empleados	0,6
<b>Total Esfuerzo Tributario (I+II+III)</b>	<b>4,9</b>
Fuente: Clavijo (2020) "Fiscal Periscope"	

#### **IV. Conclusiones y Perspectivas**

El gobierno reveló su Marco Fiscal de Mediano Plazo-2020 (MFMP), sobre el cual se había generado alta expectativa por cuenta del efecto de la pandemia. Y también por el reciente anuncio de la suspensión de la Regla Fiscal, a la cual se le han dado “vacaciones” durante el resto de 2020-2021.

Dicho MFMP nos sorprendió negativamente debido a: i) una presentación de cierres fiscales 2018-2019 que riñen con los presentados por el propio FMI en su reciente Art. IV de abril; ii) un exagerado optimismo sobre las posibilidades de que Colombia pueda reducir rápidamente su abultada relación Deuda Bruta del gobierno Central/PIB, la cual pasaría “mágicamente” del 66% a finales del 2021 hacia 58% en 2022 y, eventualmente, al 50% en el 2026 (al cierre de la siguiente Administración); y iii) su falta de precisión sobre los elementos que debería tener una nueva reforma tributaria del 2021 y que como mínimo elevaría el recaudo en 2% del PIB.

Con relación al primer punto sobre cierres fiscales del 2018-2019, ya hemos explicado que tanto el gobierno como el FMI estaban recurriendo a la “creatividad contable” al concluir que se había cumplido la Regla Fiscal en 2019. La verdad es que el déficit fiscal del 2019 fue de 4.8% del PIB y no del 3.1% del PIB reportado en el MFMP, tal como lo atestigua el propio documento del FMI (antes citado).

Como vimos, ese mayor déficit fiscal ha dejado huella sobre el stock de la deuda pública y con la pandemia el déficit llegará al 8% del PIB en 2020 y al 5% en 2021. Debido a esta gran tensión fiscal, Colombia ahora enfrenta un 50% de probabilidad de perder su grado de inversión en los próximos 12-18 meses. S&P y Fitch nos mantienen en perspectiva negativa y Moody’s acaba de desmentir que hubiera ratificado su calificación, pues está evaluando su próximo accionar. Esto plantea entonces un gran desafío para adoptar las estrategias fiscales ya señaladas que eviten ese desborde de la relación Deuda Bruta/PIB.

En particular, las metas de la nueva Regla Fiscal del 2022 deberían concentrarse en fijar un “balance primario” (déficit antes del pago de intereses) que evite desbordar un tope, digamos, del 70%. Ese sí sería un anclaje fiscal creíble.

Más aun, el FMI utiliza correctamente el concepto de “superávit primario neto de fluctuaciones de precios de commodities” como la métrica que debería guiar la tendencia estructural de la relación Deuda Bruta/PIB. Así, para contener el crecimiento de la deuda se requiere entonces generar un superávit primario (neto) de al menos un 1% del PIB por año para evitar que la relación Deuda/PIB desborde

ese tope del 70 %. Esa contención de deuda implica que el gobierno central también deberá repagar las deudas generadas con los territorios (vía FAE-Fonpet) y, eventualmente, con la FDN y las AFPs (si continuara insistiendo en esta pésima idea). Estas deudas temporales resultantes de la pandemia se acercan a 2% del PIB.

Por todas estas razones es que el gobierno debe durante este segundo semestre elaborar su propuesta técnica y radicarla ante el Congreso en septiembre del 2020. Resulta que si el gobierno espera al primer semestre del 2021 para impulsar la reforma tributaria, pues las afectaciones de los impuestos de renta solo ocurrirán en el 2022. Y, además, en el segundo semestre del 2021 habrá elecciones territoriales y los parlamentarios seguramente no tendrán disposición política para intentar elevar el recaudo.

En la elaboración de la nueva reforma tributaria serán útiles los aportes de la Comisión de expertos internacionales que recién acaba de convocar el gobierno para estudiar el tema de exenciones tributarias. El grueso de ellas están vinculadas a un IVA que a la tasa general del 19% tan solo cubre el 35% de los bienes facturados en Colombia. También resultará vital tasar el negativo impacto que tienen los llamados “contratos de estabilidad-jurídica” y el laxo otorgamiento de licencias de zonas francas que perforan el recaudo en tarifas arancelarias, IVA e impropormenta.

## Referencias

- Botero, J. H. y J. C. Restrepo (2020) “Oposición a la demanda contra el Estatuto Tributario” *Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia* (Julio).
- Clavijo, S. (2020) “A Fiscal-Periscope Analysis: The Case of Colombia” (Working Paper, in progress).
- Clavijo, S. (2020b) “Frustración Social en América Latina” (ver: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3667170](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3667170)).
- Clavijo, S., A. Vera, E. Cuellar, D. Idrobo y A. Ríos (2018) “Elementos para una Reforma Estructural Laboral” (Anif, Julio, ver <https://www.anif.com.co/sites/default/files/investigaciones/anif-reflaboral0818.pdf>).
- Córdoba, J. P. (2020), “Gasto Tributario en Colombia” (Julio).
- Córdoba, J. P. (2020b), “Nota explicativa sobre Gasto Tributario en personas jurídicas” (Julio).
- Comisión Estudios Territoriales (2020), *Informe Final* (Aecom-Seco-Cede, Julio).
- Feldstein (1977) “The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question” *Journal of Political Economy* Vol. 85, No. 2.
- IMF (2020) *Report of the Art. IV Consultation with Colombia* (May).
- Krugman, P. (2007) *The Conscience of a Liberal* (W. W. Norton, New York-London).
- Levy, S. (2008) *Good Intentions, Bad Outcomes* (Brookings Institution Press, Washington, D. C.); ver <https://www.anif.com.co/sites/default/files/levy.pdf>
- MHCP (2020) *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (Julio).
- OECD (2020) *Revenue Statistics in Latin America* (April).
- Sachs, J. (2011), *The Price of Civilization: Reawakening America Virtue and Prosperity* (Random House, New York), see [http://anif.co/sites/default/files/sachs\\_2.pdf](http://anif.co/sites/default/files/sachs_2.pdf).
- Sarin, N., L. Summers, and J. Kupferberg (2020) “Tax Reform for Progressivity: A Pragmatic Approach” *The Hamilton Project* (January).