





**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL
CAUCA**

**Departamento Administrativo de
Planeación**



¿Por qué se necesita una Reforma Tributaria en Colombia?

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES
Gobernadora

ROY ALEJANDRO BARRERAS CORTÉS
Director Planeación Departamental

Investigadores:

SANDRA DE LAS LAJAS TORRES PAZ
Subdirectora Estudios Socioeconómicos y Competitividad Regional

MAGALY FARIDE HERRERA GIRALDO
Contratista (Profesional Especializada)

Santiago de Cali, Agosto de 2016

Reportes de Coyuntura Económica Vallecaucana

Gobernadora del Valle del Cauca
Dilian Francisca Toro Torres

Director del Departamento Administrativo de Planeación
Roy Alejandro Barreras Cortés

Editora
Sandra de las Lajas Torres Paz, Ms.
Subdirectora de Estudios Socioeconómicos y Competitividad Regional

Comité Editorial
Gloria Milena Marquez Ceballos
Beatriz Stefanny Tenorio Alvarez.

Asistente Editorial
Luis Felipe Pinzón Gutiérrez

Público objetivo
Estudios Socioeconómicos, está dirigida principalmente a investigadores de distintos sectores, profesores, profesionales, estudiantes de distintos niveles y comunidad vallecaucana en general.

Periodicidad
Mensual

Para mayor información dirigirse a:
Gobernación del Valle del Cauca
Departamento Administrativo de Planeación Departamental
Subdirección de Estudios Socioeconómicos y Competitividad Regional:
Tel. 6200000 Ext. 1245
Correo Electrónico: PublicacionesSESE@outlook.com

El contenido de los estudios es de exclusiva responsabilidad de los autores. En tal sentido, lo aquí registrado no compromete al Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Valle del Cauca, ni a sus Directivos. Las imágenes presentadas en este documento provienen del archivo fotográfico de la Gobernación del Valle del Cauca o de fuentes web, cuyas imágenes son de libre uso. Los textos pueden reproducirse total o parcialmente, citando la fuente.

ISSN: 2346-1977.

¿POR QUÉ SE NECESITA UNA REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA?

El Departamento Administrativo de Planeación reconoce la importancia de comprender en el Valle del Cauca, la situación fiscal en Colombia y conocer por qué el Gobierno Nacional habla de la necesidad de una Reforma Tributaria en el país.

Es así como esta publicación tiene como objetivo, primero caracterizar la actual crisis de las finanzas públicas influenciada por la coyuntura económica internacional, donde se destaca los bajos precios del petróleo, segundo exponer la estrategia diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominada “Austeridad Inteligente” y finalmente, presentar los retos en materia de política tributaria y su consolidación en la Reforma Tributaria Estructural.

La Situación Fiscal en Colombia y La Austeridad Inteligente¹

Los principales hechos de la actual coyuntura internacional que afecta a Colombia y su desempeño fiscal son la caída de los precios del petróleo, la volatilidad de los mercados financieros internacionales y la desaceleración de los socios comerciales.

Un tema para destacar es el efecto de la caída de los precios del petróleo y en general, la caída de los precios de las materias primas minero energéticas que se evidencia en la reducción de los términos de intercambio como se ilustra en el *Gráfico 1*.

Gráfico 1. Términos de Intercambio (Variación Anual)

País	2015	Promedio 2012-2015*
Chile	-2.35%	-1.27%
Colombia	-20.43%	-11.39%
México	-1.95%	-0.99%
Perú	-5.72%	-7.47%

Fuente: Bloomberg, Bancos Centrales y cálculos Ministerio de Hacienda.

*Se calcula el promedio de la variación anual en los términos de intercambio entre 2012 y 2015.

La definición de los términos de intercambio dada por el Banco de la República establece que éstos son la razón o la tasa entre el precio de las exportaciones de un país y el precio de

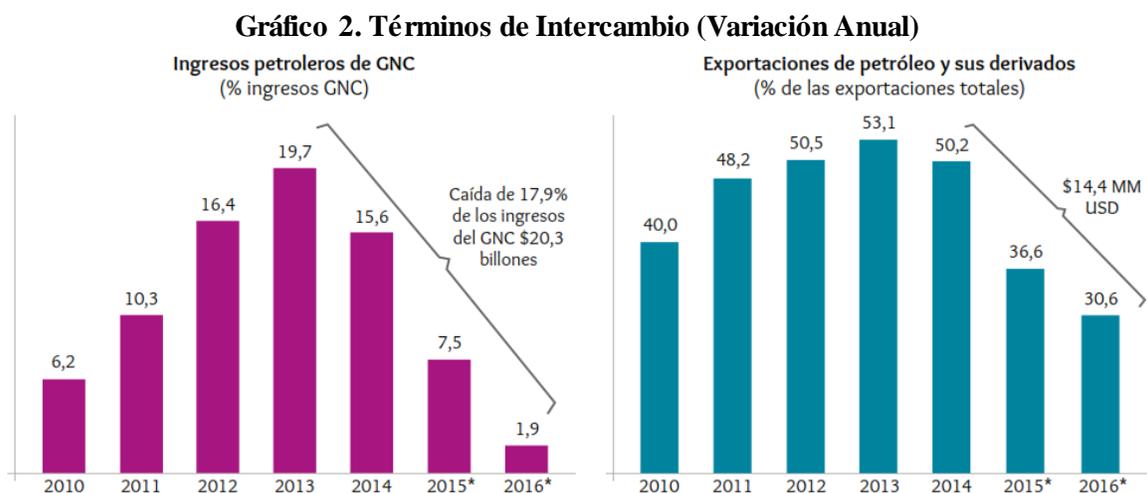
¹ Esta sección muestra el análisis “Situación Fiscal de Colombia: ¿En qué consiste la austeridad inteligente? elaborado por el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas en la Revista Economía Colombiana Edición 345, titulada como Crisis Fiscal, ¿Más impuestos? de la Contraloría General de la República. Disponible en la página Web: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/economia-colombiana>

sus importaciones, es decir esta relación refleja la capacidad de compra que tienen los productos domésticos vendidos en el extranjero.

De esta manera, Colombia frente a otros países latinoamericanos ha sido uno de los países donde más han caído los términos de intercambio. En el año 2015, cayeron a una variación anual del 20,43% mientras para este mismo año, la disminución experimentada en Perú, Chile y México fue de 5,72%, 2,35% y 1,95%, respectivamente. Así la capacidad de compra de Colombia en términos de la producción exportable cayó en un 20,43%.

Es importante destacar lo que señala el Ministro de Hacienda sobre la necesidad de analizar los tres choques en contexto para entender lo que esto implica para el ajuste de la economía. Si se enfrentara la caída de precios del petróleo pero los socios comerciales mostraran mayores crecimientos, la reacción de las exportaciones no-minero energéticas sería más rápida, dada la depreciación real y las mejores condiciones de la demanda externa. Por su parte, si no se enfrentara volatilidad en los mercados financieros internacionales, sería menos riesgoso afrontar los desbalances fiscales y externos producidos por los menores ingresos en pesos y en dólares provenientes del petróleo, pues habría menor incertidumbre sobre su financiamiento.

Por lo anterior, la situación fiscal en Colombia se torna mucho más delicada al concurrir los tres hechos al mismo tiempo y esto sitúa en perspectiva los retos que debe asumir el país en materia de finanzas públicas. El Ministro de Hacienda señala dos desafíos de la política fiscal, por un lado, se estima una importante contracción de los ingresos de la Nación vinculados con el sector de hidrocarburos, que en el año 2013 ascendían al 3,3% del PIB y se estiman han pasado a representar en el 2015 el 1,2% y en el 2016 el 0,3% del PIB como lo ilustra el *Gráfico 2*.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República.

De acuerdo con las cifras indicadas por el Ministerio de Hacienda, la caída de 3,0% del PIB entre 2013 y 2016 representa \$20,3 billones menos para los ingresos de la Nación. Los ingresos petroleros por renta y CREE² de las empresas del sector más los dividendos de Ecopetrol van a pasar de representar cerca de 20% de los ingresos del Gobierno Nacional en 2013 a sólo el 1,9% en 2016.

El segundo desafío es el aumento del déficit de cuenta corriente, donde se evidencia un mayor nivel de importaciones que exportaciones, ante esto la transformación del aparato productivo se vuelve una prioridad para impulsar las exportaciones no tradicionales. El *Gráfico 2* indica que las exportaciones de petróleo y sus derivados cayeron 14,4 miles de millones de dólares del 2014 al 2016 y se estima que al cierre del 2015 el déficit se ubique entre el 6,2% y 6,5% del PIB cuando en el año 2013 se situaba en un 3,3%.

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda estableció la estrategia denominada Austeridad Inteligente que tiene tres componentes, i) lograr mayores ingresos, ii) mantener austeridad en el gasto y iii) lograr un mayor déficit bajo los lineamientos que permite el mecanismo de la Regla Fiscal.

Con el aumento de mayores ingresos se busca reemplazar las fuentes asociadas con el sector minero-energético, este proceso empezó a observarse durante 2014 y 2015, como resultado de las reformas tributarias de 2012 y 2014.

² Es un impuesto creado a partir del 1 de enero de 2013 como aporte de las sociedades y personas jurídicas y asimiladas en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social en los términos de la ley 1607 DE 2012. Este impuesto se causa por la obtención de ingresos susceptibles de generar aumento en el patrimonio. Fuente: http://www.dian.gov.co/contenidos/otros/Preguntas_Cree_2014.html#a1
El CREE es un sustituto de las contribuciones parafiscales que actualmente realizan todas las empresas que contratan sus trabajadores. Fuente: <http://www.colconectada.com/cree-impuesto-sobre-la-renta-para-la-equidad/>

Gráfico 3. Ingresos Totales del Gobierno Nacional Central (% del PIB)



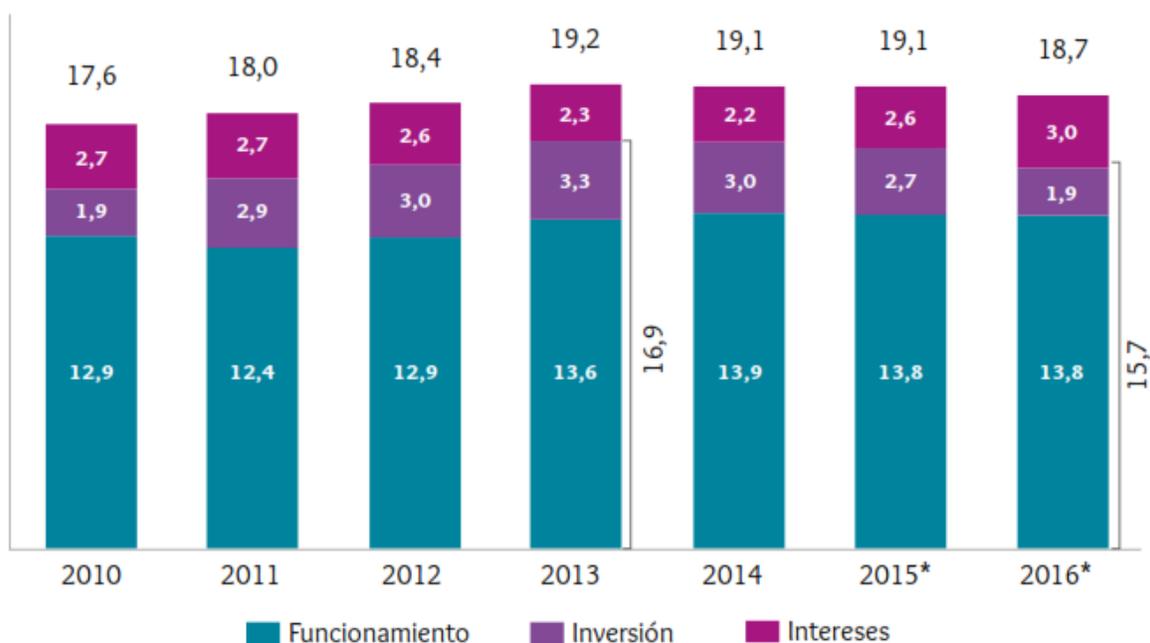
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Proyectado.

Como se muestra en el *Gráfico 3*, en el año 2013 los ingresos tributarios no petroleros y los otros ingresos sumaban el 13,5% del PIB y para el 2016 se estiman aproximadamente al 15%, indicando el principio de un proceso de independencia de los ingresos del país frente al sector minero energético.

El Ministerio de Hacienda espera que el 2016, el recaudo crezca 0,5% del PIB frente a 2015 como resultado del Plan Gestión y Antievasión que liderará la DIAN. Este plan incluye programas de fiscalización masiva para ampliar la cobertura hacia contribuyentes informales, masificar la utilización de la facturación electrónica, particularmente de IVA, políticas de control aduanero enfocadas en la reducción del contrabando abierto, el comercio ilícito y el contrabando técnico, y estrategias transversales de educación y prevención de la evasión. La DIAN se fija como meta de recaudo marginal \$4 billones, lo que permitirá que los ingresos tributarios no petroleros lleguen a 14,2% del PIB.

El segundo componente de la estrategia del Gobierno es la Austeridad en el Gasto, en este sentido lo que se busca es disminuir los gastos de funcionamiento en el 2016 a 13,8% del PIB, aunque para el año 2014 fue de 13,9%. Esta meta no es ambiciosa ni muestra un compromiso real frente a la austeridad, más cuando se estima que los gastos de inversión pasan de 3,3% en el 2013 a 1,9% en el 2016, como se puede apreciar en el *Gráfico 4*.

Gráfico 4. Gastos Totales del Gobierno Nacional Central (% del PIB)



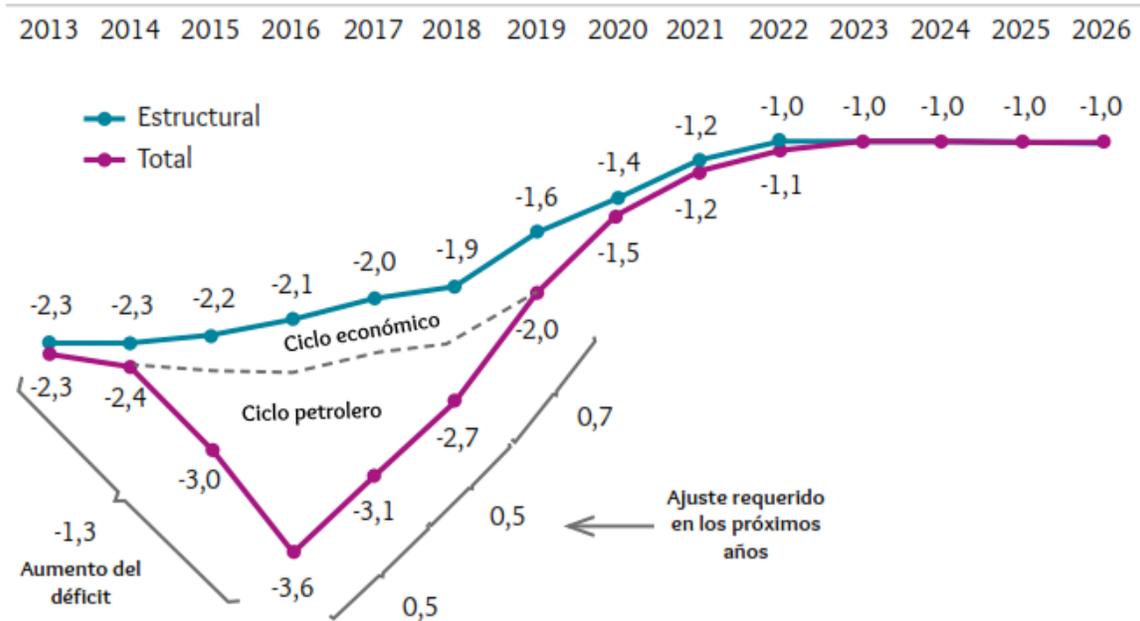
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Proyectado.

La tercera parte de la estrategia está dada por la Regla Fiscal, esta regla establece una senda de déficit estructural que por Ley debe ser decreciente y cumplir con metas puntuales para los años 2018 y 2022 de -1,9% y -1,0% del PIB, respectivamente.

El déficit estructural se obtiene descontando del balance total los efectos cíclicos que pueden presentarse por las desviaciones del PIB de su nivel potencial (ciclo económico) y las desviaciones del precio del petróleo de su nivel de largo plazo (ciclo minero-energético). Dada la caída en los precios del petróleo y la desaceleración de la economía como resultado de este mismo choque, la Regla Fiscal permite un mayor déficit total, respetando la senda de déficit estructural.

Por ello, el Ministerio de Hacienda señala que para el 2015 se estima un déficit total de 3,0%, el cual es consistente con un déficit estructural de 2,2% del PIB. Por su parte, para 2016 se verá el mayor efecto de la caída de los precios del petróleo, reflejado en un déficit total de 3,6% del PIB, consistente con un déficit estructural de 2,1% del PIB. Ver *Gráfico 5*.

Gráfico 5. Balance del Gobierno Nacional Central (% del PIB).

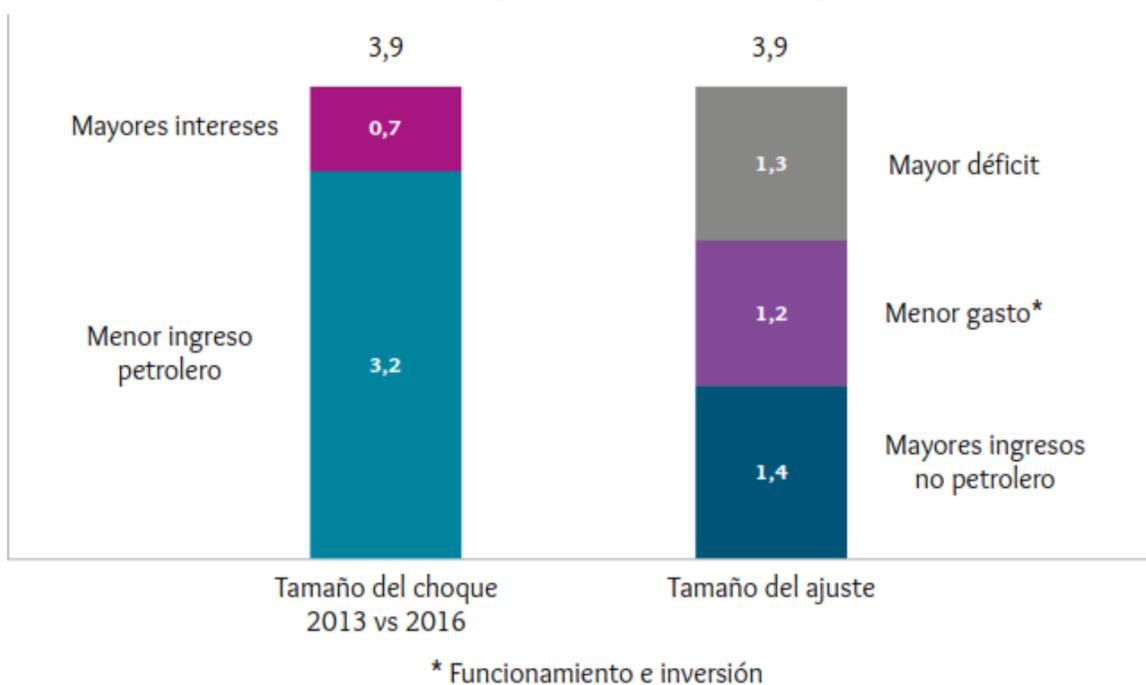


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La consideración de un mayor espacio cíclico en los lineamientos de la Regla Fiscal, permite obtener un déficit total mayor, pero el Gobierno Nacional ha anunciado su decisión de mantener el déficit de 2016 en 3,6%, haciendo uso de la provisión incluida en el presupuesto, la apropiación del \$1 billón por parte del Ministerio de Hacienda y un ajuste de \$3,5 billones. Frente a lo anterior, el Ministerio explica que la responsabilidad fiscal implica tener consideraciones adicionales a las impuestas por la Regla Fiscal, consideraciones a las que el Gobierno pone seria atención en pro de asegurar la salud de las finanzas públicas y las decisiones tomadas sopesan la relación inter-temporal entre la postura de política fiscal que permite el mecanismo de la Regla y las capacidades de financiamiento futuras.

La aplicación de las tres estrategias anteriormente expuestas es lo que denomina el Ministerio de Hacienda la “Austeridad Inteligente” y la resume como una gran estrategia que combina diferentes instrumentos de política fiscal para enfrentar la actual coyuntura.

Gráfico 6. Choque Fiscal y su Ajuste: Comparación 2013 y 2016 (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

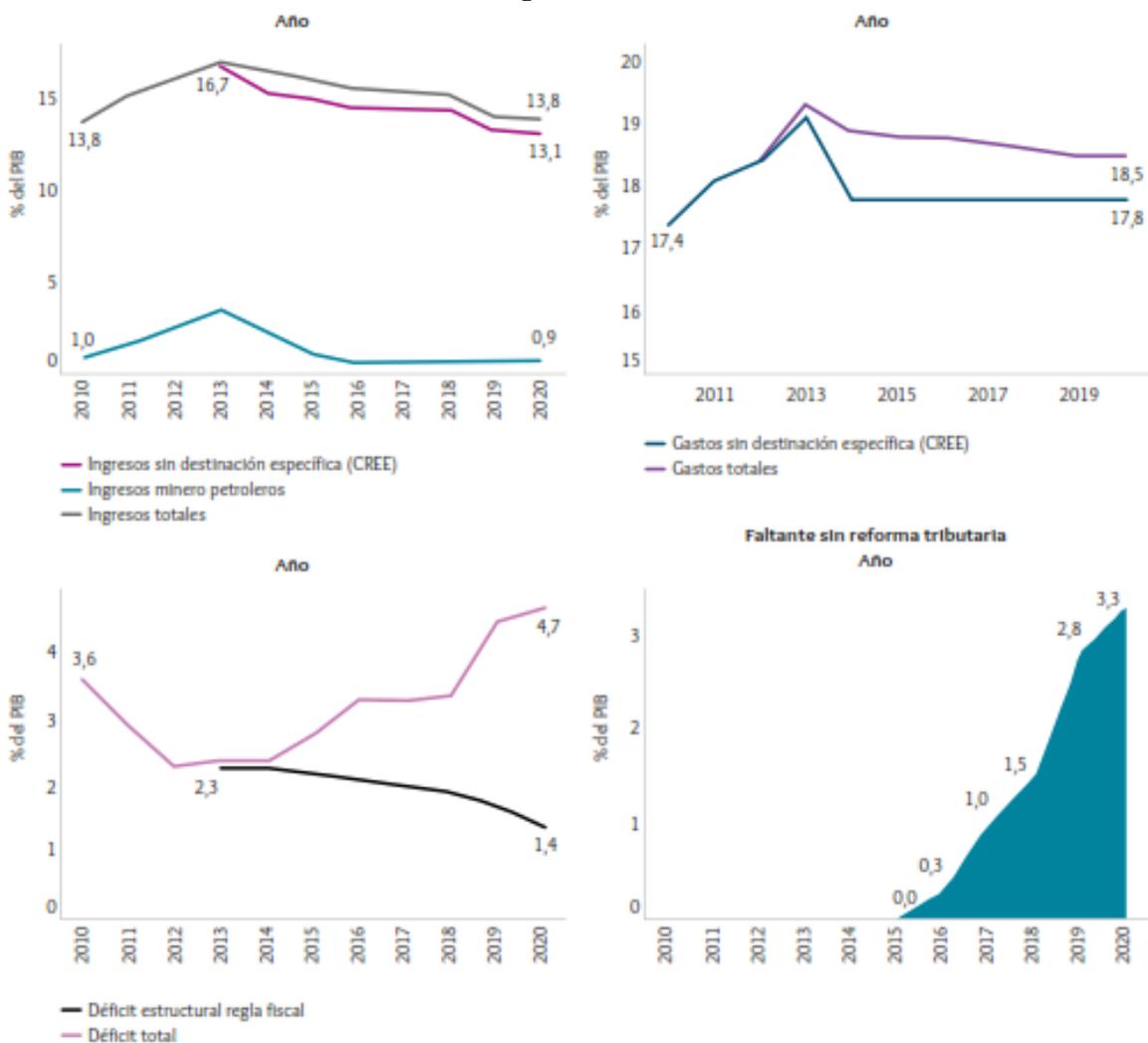
En el *Gráfico 6* se ilustra que entre el 2013 y el 2016, el choque petrolero condujo a una caída en los ingresos del 3,2% del PIB y un mayor pago de intereses equivalentes a 0,7% del PIB, como resultado de la depreciación del peso. En el agregado, el tamaño de este choque implica un déficit de 3,9% del PIB que se asumirá utilizando las tres herramientas ya expuestas. De esta manera, los mayores ingresos no petroleros contribuirán aportando 1,4% del PIB, los menores gastos lo harán en 1,2% y el mayor déficit permitido por la Regla aportará el 1,3% restante.

La Austeridad Fiscal y la Reforma Tributaria³

Como se analizó en la sección anterior, se requiere en el país un ajuste estructural a la situación fiscal y dentro de las medidas necesarias, en el mediano plazo, se encuentra el aumento de los ingresos. El Marco Fiscal de 2015 señala que se requiere ingresos adicionales para financiar la inversión pública en un 2% del PIB.

³ Esta sección muestra algunos apartados del análisis “Estructura del Sistema” elaborado por Julio Roberto Piza, exdirector de impuestos nacionales, en la Revista Economía Colombiana Edición 345, titulada como Crisis Fiscal, ¿Más impuestos? de la Contraloría General de la República. Disponible en la página Web: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/economia-colombiana>

Gráfico 7. Estimación de faltante de ingresos en un escenario sin Reforma (% del PIB)



Fuente: Cálculos y estimaciones de Fedesarrollo. Primer informe Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria.

Las estimaciones al año 2020 de la situación fiscal en Colombia muestran la persistencia de los menores niveles de ingresos totales frente a los gastos totales como se puede observar en el *Gráfico 7*, que conllevaría a alcanzar en ese año un déficit total de 4,7% del PIB. Por lo tanto, los recursos faltantes como porcentaje del PIB, si no se realiza la reforma tributaria para el periodo 2016 al 2020 ascienden al 3,3%.

Es así como el Ministerio de Hacienda viene liderando la realización de la Reforma Tributaria Estructural, que de acuerdo con el Ministerio los fundamentos de la misma, provienen de la

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, organismo conformado por expertos independientes⁴.

Ahora como lo afirma Julio Roberto Piza, exdirector de impuestos nacionales, el sistema tributario colombiano, como el de cualquier otro país, no responde a un diseño uniforme, sino que es el resultado de coyunturas orientadas por la necesidad de aumentar el recaudo dentro de un entorno político, social y económico específico.

El experto Piza determina que el país requiere una reforma tributaria de envergadura, que resuelva estos problemas pues las necesidades fiscales del país no se garantizan con el recaudo actual, pero además porque los problemas de equidad y eficiencia agravan la desigualdad económica. Si se parte de que los beneficios tributarios pesan 30 billones de pesos y la evasión en sus distintas formas alrededor de 30 billones también, se podría decir que con resolver de manera importante estos dos fenómenos, por lo menos el problema de suficiencia podría resolverse, pero quedan los problemas de eficiencia y equidad, a los cuales contribuyen también estos dos fenómenos.

De acuerdo con Piza, el reto de la política tributaria es mejorar el diseño de sus grandes impuestos, renta e IVA, y otorgar un marco legal para que las entidades territoriales puedan mejorar sus sistemas tributarios, incluyendo tasas y contribuciones. En un escenario de escasez y con grandes necesidades económicas, como el que actualmente atraviesa el país, requiere concientizar a la sociedad para que comprenda que la mejor forma de hacer posible el mandato constitucional de solidaridad, es a partir del sistema tributario y, que por ende, el

⁴ En Febrero 25 de 2105, el Gobierno Nacional conformó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria de acuerdo con lo señalado por la Ley 1739 de 2014 y el Decreto 0327 de 2015. La Comisión, conformada por nueve miembros ad honorem, tuvo como propósito estudiar, entre otros, el régimen del impuesto sobre la renta y CREE, el régimen tributario especial del impuesto sobre la renta y complementarios aplicable a las entidades sin ánimo de lucro, los beneficios tributarios existentes y las razones que los justifican, el régimen del impuesto sobre las ventas y el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales y a hacer el sistema tributario más equitativo y eficiente. La Comisión tuvo un plazo de 10 meses a partir de su conformación para allegar al Gobierno Nacional un documento con las recomendaciones para una reforma tributaria estructural. Los miembros actuales de esta comisión son:

* Miguel Urrutia, ex Gerente del Banco de la República

* Guillermo Perry, ex Ministro de Hacienda

* Leonardo Villar Gómez, Director de Fedesarrollo

* Ricardo Bonilla González, Secretario de Hacienda de Bogotá

* Rosario Córdoba Garcés, Presidente del Consejo Privado de Competitividad

* Julio Roberto Piza, Director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado

* Alfredo Lewin, ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes

* Soraya Montoya González, Directora de la Fundación Saldarriaga Concha

* Óscar Darío Morales, ex Presidente de Deloitte

La Comisión es presidida por el doctor Santiago Rojas, Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Secretaría Técnica de la Comisión la ejerce Fedesarrollo, en cabeza de Natalia Salazar.

Fuente: <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Informe%20Final.pdf>

Estado debe disponer de los recursos tendientes a satisfacer las necesidades en materia de inversión y procurar la mejora en los índices de equidad a nivel regional, sectorial y personal.

Aun así, el diseño de los impuestos no es suficiente, se requiere, además, que la aplicación de las normas asegure un cumplimiento generalizado y una equitativa distribución de las cargas y eso solo es posible si se mejora los instrumentos de control, con una Administración más eficiente y la expedición de unas reglas claras y sistemáticas plasmadas en un código tributario.



**Gobernación del
VALLE DEL CAUCA**