

Noviembre 2022

WP5-2022-006

N° de serie

DOCUMENTO DE TRABAJO

Los efectos de la reforma tributaria sobre el desempeño de la economía colombiana

Autores

Fernando Jaramillo

Andrea López



Los efectos de la reforma tributaria sobre el desempeño de la economía colombiana¹

Fernando Jaramillo² y Andrea López³

En el marco de la discusión sobre nuestra estructura tributaria, la reforma tributaria presentada por el gobierno nacional al congreso es un caso interesante para reflexionar sobre los grandes dilemas que enfrenta el país al definir el monto de impuestos cobrados y el grado de progresividad de los impuestos. Diversos autores han analizado las virtudes y defectos de la reforma, haciendo énfasis en aspectos técnicos tributarios y las consecuencias sobre los impuestos pagados por cada uno de los actores tales como las empresas, personas naturales, sector minero energético, entre otros. En el presente ensayo abordaremos las causas y consecuencias de la reforma tributaria desde otro punto de vista. Subrayaremos los grandes arbitrajes a los que debe enfrentar el gobierno y la sociedad colombiana al momento de decidir la combinación de políticas que garanticen la equidad social, la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo, y finalmente las posibilidades de crecimiento en el largo plazo.

Colombia es uno de los países con mayores desigualdades económicas en el mundo, la cual se ve agravada por la dificultad de integrar a regiones del país, localidades de las ciudades y capas de la sociedad a una economía formal en la que los ciudadanos contribuyan a la financiación del estado en función de capacidades, y se beneficien de las políticas redistributivas del estado en función de sus necesidades.

Los principales actores sociales y el gobierno tienen expectativas grandes en la posibilidad de implementar un cambio profundo en la sociedad para avanzar de manera considerable en el objetivo de implementar un modelo de desarrollo con mayor equidad. Adicionalmente, cada vez hay una demanda más explícita por acelerar la transición energética para que el funcionamiento de la economía sea más compatible con la conservación del medio ambiente.

Sin embargo, la situación económica mundial y del país no son las más favorables para impulsar dichos cambios, lo cual exige considerar de una manera muy rigurosa los grandes arbitrajes que dichos cambios exigen.

1. Los autores agradecen los aportes e ideas de Mauricio Rodríguez sobre los temas ambientales.

2. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. fernando.jaramillo@urosario.edu.co

3. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. andrea.lopez@urosario.edu.co

1. Grandes arbitrajes macroeconómicos en el diseño de la reforma tributaria

La economía colombiana tiene actualmente diversos desequilibrios macroeconómicos, los cuales generan riesgos de una crisis económica y financiera en el mediano plazo, sino se maneja con cautela la economía para corregirlos. Estos desequilibrios se han venido gestando desde hace varios años, pero se intensificaron con la caída en la producción generada por la pandemia del COVID y el incremento en el gasto público requerido para apoyar a las familias vulnerables, a los productores y al sector de la salud, con el fin de mitigar los efectos negativos de la pandemia.

Uno de los elementos centrales para disipar dichos riesgos consiste en la disminución del déficit fiscal y la deuda del gobierno. Un déficit fiscal excesivo afecta a todos los agentes de la economía a través de diferentes mecanismos que disminuyen el crecimiento económico y bienestar de las familias. Según estimaciones del Comité Autónomo de la Fiscal CARF, en 2022 el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) es del 5.6% del PIB, y se incrementaría por encima del 7.0% si se considera el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). El efecto directo de este déficit es imposibilitar niveles de deuda compatibles con montos moderados del servicio de la deuda y riesgo bajos de incumplimientos de las obligaciones.

El déficit del GNC como proporción de sus ingresos y del PIB son muy altos en relación con sus promedios históricos. En la crisis de comienzos de los años 80, por ejemplo, no se vieron déficits fiscales tan elevados como los de ahora. Déficits superiores al 6% del PIB solo se presentaron durante la crisis⁴ de final del siglo XX.

El déficit fiscal ha generado aumentos en la deuda del GNC como proporción del PIB y de los ingresos del gobierno. De acuerdo a los cálculos del CARF, en 2022 la deuda del GNC es cercana al 60% del PIB (CARF, 2022), y es aproximadamente 3 veces superior a los ingresos anuales del GNC. Estos niveles de deuda son los más altos de los últimos 50 años. Sólo en los años posteriores a la crisis de los años ochenta (1986) los niveles de deuda fueron superiores al 50% del ingreso nacional bruto⁵.

4. Perez-Reyna, D., & Osorio-Rodríguez, D. (2016). The Fiscal and Monetary History of Colombia: 1963-2012. mimeo.

5. World Development Indicators. Washington, D.C.: The World Bank.

Los altos niveles de déficit fiscal y deuda del GNC están obligando al gobierno a destinar una parte muy importante de sus ingresos al servicio de la deuda. En efecto, actualmente, alrededor del 30% de los ingresos tributarios se destinan al pago de intereses de la deuda. Estos pagos le quitan margen al gobierno para financiar el gasto social y las demás obligaciones del gobierno. Además, encarecen los nuevos créditos porque incrementan la prima de riesgo. En efecto, los indicadores de prima de riesgo país tales como los CDS y el EMBI se han incrementado de manera considerable desde mediados del 2021. En este momento los CDS de Colombia son superiores a otros países latinoamericanos, tales como Brasil, México, Chile y Perú. En los últimos años, las primas de riesgo de Brasil habían sido superiores a las de Colombia y los demás países mencionados, pero Colombia supera incluso a Brasil.

Los desequilibrios fiscales son uno de principales responsables del déficit comercial y en cuenta corriente del país. Con un déficit fiscal excesivo, el ahorro interno de los hogares y empresas no alcanza a cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno y de los inversionistas nacionales. Esto genera un incremento en las tasas de interés y en las necesidades de ahorro externo. Es decir, suben las tasas de interés y se genera un déficit en cuenta corriente y balanza comercial. Las alzas en las tasas de interés pagadas por las empresas y familias nacionales desestimulan la inversión y el crecimiento de largo plazo. Este es el llamado efecto desplazamiento (crowding-out) del gasto gubernamental.

Los datos sobre el déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente superiores al 6% están entre los más altos de los últimos sesenta años. Este déficit significa que el país está gastando más de lo que produce, y el faltante lo está financiando con deuda externa. En este contexto, el riesgo de incumplir con el pago de la deuda se vuelve considerable y los empresarios sólo pueden endeudarse si las tasas de interés son lo suficientemente altas como para compensar dicho riesgo. No sólo los datos sobre los incrementos en la prima de riesgo mencionados anteriormente corroboran este análisis, sino también los aumentos de las tasas de interés nacionales. En el último año, la tasa de interés anual de los TES a diez años se dobló (pasando del 8% al 16% de acuerdo con el análisis de Mauricio Cardenas⁶, 2022). También se ha dado un incremento importante de los CDT y demás tasas de interés.

6. Cárdenas, M. (2022, 28 de octubre). Más allá del dólar, otra señal de alarma. Periódico El Tiempo, Bogotá, Colombia.

La inflación es otro de los desequilibrios macroeconómicos que están afectando a los colombianos. En particular, los aumentos considerables en la inflación de alimentos reducen la capacidad de compra de los hogares más pobres y vulnerables. Desde finales del siglo XX no existían tasas anuales de inflación superiores al 10%. Los orígenes de esta inflación son múltiples. Hay problemas de oferta generados por los atascos en las cadenas de suministro, la guerra de Ucrania, el invierno, la caída en la oferta de trabajo, entre otros. También han contribuido a la inflación, el aumento coyuntural en la demanda agregada generado por una rápida recuperación del gasto de los hogares, y por los altos niveles de déficit fiscal alcanzados durante la pandemia, los cuales se siguen manteniendo hasta la actualidad.

Las tasas de crecimiento de la economía durante 2021 y 2022 han sido altas, lo cual es positivo en el corto plazo, pero dicho crecimiento se ha visto acompañado por mayores déficits en balanza comercial y una aceleración de la inflación. Un crecimiento elevado con grandes desequilibrios macroeconómicos no es sostenible en el largo plazo. Los ajustes en los precios y tasas de interés terminan afectando el crecimiento en el mediano y largo plazo, lo cual se refleja en las predicciones de los expertos e inversionistas sobre las bajas tasas de crecimiento de la economía colombiana para los años 2023 y 2024.

¿Cómo hacer para corregir esos grandes desequilibrios macroeconómicos y corregir al mismo tiempo los altos niveles de pobreza y desigualdad que existen en Colombia? El gobierno le dio a la reforma tributaria el papel protagónico para lograr este doble propósito. Durante la campaña electoral, el actual presidente prometió impulsar una reforma tributaria fuertemente distributiva y con objetivos muy ambiciosos en el monto del recaudo.

Se habló de una reforma tributaria que recaudaría cerca de 50 billones de pesos, y que sería pagada por los agentes más ricos de la sociedad. Dicha reforma lograría corregir el déficit fiscal, aumentar la equidad tributaria y generar ingresos suficientes para impulsar una ambiciosa agenda de ayudas sociales y transformación de la estructura productiva. Sin embargo, la reforma tributaria que presentó el gobierno al congreso fue mucho menos ambiciosa en la magnitud de los dineros recaudados (25 billones), y a medida que han avanzado los debates los objetivos de recaudo se han reducido a un monto cercano a los 20 billones.

El deseo de incrementar fuertemente los ingresos tributarios y la progresividad de los tributos se enfrenta a uno de los arbitrajes más mencionados en la literatura sobre crecimiento económico: la necesidad de escoger entre mayor equidad con menos

crecimiento, o lo contrario. De acuerdo con autores como Person y Tabellini⁷ y Perotti⁸, los agentes más ricos de una sociedad suelen ser los propietarios del capital. En las sociedades con mayores desigualdades en la distribución del ingreso, del capital y de la tierra, existen mayores demandas por políticas distributivas, las cuales se financian con impuestos al ingreso y al capital. Dichos impuestos podrían disminuir la inversión y el crecimiento.

El arbitraje entre crecimiento y redistribución no es, sin embargo, una fatalidad. Existen países que han logrado esquemas eficientes de redistribución del ingreso, gasto público y protección social que aumentan la productividad e inclusión social de las clases sociales más desfavorecidas. El gasto público en educación, las políticas de inclusión financiera, los bienes públicos locales en el campo y regiones más pobres, las transferencias focalizadas con programas cuidadosamente diseñados para estimular la retención escolar y la nutrición infantil, por ejemplo, son programas que incrementan la productividad de los beneficiarios y que por ende pueden estimular el crecimiento y la equidad de manera simultánea. También tienen un efecto positivo sobre la productividad un sistema eficiente de salud, seguridad social, estímulo al empleo formal, recreación y deporte en los barrios con alta criminalidad, etc.

La reforma tributaria impulsada por el gobierno nacional se concentra, como es natural, en las normas que garantizarán el incremento en el monto de impuestos recaudados. Sin embargo, el gobierno no ha sido lo suficientemente claro sobre cómo se complementará dicha reforma con una transformación del gasto público que incremente su eficiencia, focalización y estímulo a la productividad de los colombianos, en particular de los más pobres.

El arbitraje entre equidad y crecimiento se vuelve más difícil de manejar en países con niveles muy altos de desigualdad y bajos niveles de ingreso. En dicho tipo de sociedades, un porcentaje muy alto de las familias obtienen sus ingresos por el trabajo informal y en pequeñas empresas poco productivas. Por otro lado, la mayoría de los trabajadores tienen niveles bajos de calificación. En este contexto, la capacidad de pago de impuestos de la mayor parte de la población y unidades productiva es muy baja.

7. Persson T. et Tabellini G. (1994). "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, 84(3), 600-621.

8. Perotti, R. (1996). "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say," *Journal of Economic Growth*?

Finalmente, la capacidad de evadir el pago de impuestos por parte del sector informal y de las pequeñas unidades productivas es muy alta.

En Colombia, por ejemplo, tan solo el 10% más rico de la población gana más de dos salarios mínimos y cerca del 99% de las empresas tienen menos de 10 trabajadores⁹. Si tenemos en cuenta que la definición de clase media del Milanovic y Yitzhaki para el Banco Mundial corresponde al grupo de personas con ingresos diarios entre 12 y 50 dólares¹⁰, se deduce que el tamaño de la clase media en Colombia es muy reducido. Por lo tanto, la capacidad para lograr un incremento simultáneo y considerable de la equidad tributaria y del recaudo se dificulta, a menos que se cobren tasas de impuesto elevadas a los trabajadores con mayores salarios y a las empresas. Esta fue la estrategia adoptada en la reforma tributaria presentada por el gobierno del presidente Gustavo Petro.

La reforma presentada por el gobierno, basa su recaudo en tres fuentes principales. Las personas naturales que ganan más de diez millones de pesos mensuales, las empresas y el sector minero energético. Las personas que ganan más de diez millones de pesos pertenecen a cerca del 2% por ciento más rico de la población, y las empresas con mayor capacidad de pagos pertenecen a las familias con mayores ingresos y riqueza. Por esta razón la reforma presentada es fuertemente redistributiva.

La RT también tiene como objetivo corregir algunos problemas del sistema impositivo en Colombia, los cuales han sido mencionados por expertos nacionales e internacionales, y por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y la OECD. La participación de los impuestos a las personas naturales con respecto al total de ingresos tributarios es baja, en relación con los demás países de la OECD. De otro lado, el IVA y demás impuestos indirectos representan una proporción importante de los ingresos del gobierno. Finalmente, existe un número grande de exenciones, deducciones tributarias y evasión que reducen la tributación efectiva, la progresividad del sistema tributario y la equidad horizontal. Este tipo de exenciones son, en parte, el producto del poder de cabildeo de algunas empresas y grupos de poder.

En la RT se incrementa la proporción de los ingresos tributarios provenientes de las personas naturales, en relación con el IVA. Para lograr este objetivo se incrementan las

9. Cristina Fernández (2022). "Informalidad, productividad e inequidad. Un análisis desde el punto de vista de las firmas y los trabajadores," Documento de Trabajo, Universidad del Rosario.

10. Milanovic, B. and Yitzhaki, S. (2002), Decomposing World Income Distribution: Does The World Have A Middle Class?. *Review of Income and Wealth*, 48: 155-178.

tasas de impuesto de las personas con ingresos superiores a los 10 millones de pesos mensuales, y se reduce el valor máximo de exenciones que se pueden solicitar. También suben las tasas de impuesto a los dividendos, a las ganancias ocasionales y al patrimonio. Por su parte, las tarifas del IVA se mantienen constantes.

El incremento en la proporción de los impuestos al ingreso de las personas naturales, los cuales tienen tarifas progresivas, aumenta la equidad del sistema tributario. Sin embargo, esto se logra a costa de un incremento considerable en el costo de uso del capital. Es decir, los impuestos a los ingresos del capital se incrementan fuertemente. En efecto, un aumento en el impuesto a los dividendos, sin disminuir el impuesto a las ganancias de las personas jurídicas sube el costo de uso del capital. Sin embargo, más adelante mostraremos que el efecto sobre la inversión de los impuestos a los dividendos no es evidente, debido al efecto de dichos impuestos sobre los incentivos a financiar la inversión con utilidades no distribuidas.

Las tasas nominales de impuesto a las personas jurídicas actualmente son muy altas en relación con el promedio mundial y de la OCDE. Aunque la tributación efectiva promedio de las empresas es muy inferior a las nominales debido a un gran número de exenciones, deducciones tributarias y evasión fiscal, la tributación efectiva puede cambiar mucho de una empresa a otra y entre sectores. Por esta razón, la tributación efectiva promedio puede estar ocultando niveles de tributación excesivos para un número importante de empresas. Esta combinación de tasas nominales muy elevadas y diversas exenciones sin justificaciones económicas sólidas generan grandes distorsiones en la economía, y hacen más complejo el control a la evasión.

La disminución de las exenciones y deducciones a las personas jurídicas, el aumento en el impuesto al patrimonio de la RT del gobierno de Gustavo Petro incrementará aún más el impuesto al capital y desincentivarán la inversión, a menos que haya cambios importantes en los demás factores que determinan la productividad y rentabilidad de las empresas, tales como la calificación de la mano de obra, la infraestructura vial, la seguridad, la investigación, entre otros. Es por esta razón, que la discusión más importante a partir del momento que se apruebe la reforma, es sobre cómo se va a garantizar un gasto público más eficiente y equitativo.

En la RT también hay cambios en el impuesto de Industria y Comercio (ICA). Actualmente, los pagos del ICA son descontables del impuesto a la renta, pero con la nueva reforma tributaria dejarán de serlo y pasarán a ser deducibles. Esto implica un incremento adicional importante en el impuesto efectivo de las empresas. El ICA genera

fuertes distorsiones en la asignación de recursos y en la inversión porque el monto a pagar depende de los ingresos, y no en las ganancias.

En síntesis, el aumento en el grado de progresividad de los impuestos y en el monto de recursos recaudados por la RT se logra a costo de un aumento considerable en el impuesto a las empresas y al capital. Esto último tendrá un efecto importante sobre la competitividad de las empresas nacionales, lo cual afectará la tasa de inversión, el crecimiento económico y los niveles de producción de largo plazo. A menos que la manera en que se gasten los recursos recaudados sea muy eficiente, el nivel de producción de largo plazo se verá perjudicado por los aumentos en el impuesto al capital.

El efecto del impuesto al capital sobre la inversión ha sido matizado por algunos autores que argumentan la existencia una disminución muy grande en los impuestos al capital y a los ingresos del 1% más rico de la población durante las últimas décadas¹¹¹², sin que eso se haya reflejado en mayor crecimiento económico, pero sí en más desigualdad. Sin embargo, todos los autores coinciden en la dificultad de mantener la competitividad de un país si sus impuestos al capital son muy superiores al de sus competidores. Por esta razón, autores que propugnan por impuestos fuertemente redistributivos, abogan por acuerdos internacionales para coordinar incrementos al impuesto al capital de manera simultánea en un grupo amplio de países.

Mientras no haya este tipo de acuerdos, los países que con mayores tasas de impuesto al capital perderán competitividad frente a los demás, y disminuirán su inversión y producción en el mediano y largo plazo. Esto terminará disminuyendo la base fiscal y hará que el recaudo sea inferior al previsto por la RT, a menos que el incremento en la eficiencia del gasto público incremente la productividad de las empresas y trabajadores.

2. Reforma tributaria: impuestos ambientales, a los recursos fósiles, y transición energética

Otro de los grandes arbitrajes que debe atacar la RT es el de acelerar la transición energética para garantizar la sostenibilidad ambiental, lo cual podría generar menor crecimiento económico. Las políticas para disminuir las emisiones requieren de un

11. Piketty, Thomas, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman (2018). Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States, *Quarterly Journal of Economics*, 2018, 133(2):

12. Saez, E., & Zucman, G. (2020). *The triumph of injustice*. WW Norton.

monto importante de los recursos del presupuesto nacional. También implican la introducción de impuestos que reduzcan el uso de combustibles fósiles y demás contaminantes. Estos incrementos en los impuestos y el gasto público pueden afectar el crecimiento económico por las razones expuestas en la sección anterior: competitividad de las empresas y desequilibrios macroeconómicos generados por el déficit fiscal.

La RT intenta resolver este arbitraje mediante fuertes incrementos en los impuestos del sector minero energético. Estos impuestos tendrían un doble propósito. Por un lado, contribuyen al recaudo tributario, lo cual ayudaría a disminuir el déficit fiscal y los desequilibrios macroeconómicos. Por otro lado, aceleraría la transición energética incitando a la economía a disminuir el peso de la producción y exportación de combustibles fósiles. Aunque dichos propósitos son loables, los costos económicos pueden ser enormes y los efectos sobre las emisiones marginales.

Entre la versión inicial de la RT y la última que se radicó, ha habido cambios importantes en el monto y tipo de impuestos que deben pagar las empresas del sector. Se eliminó la deducibilidad de las regalías del impuesto a la renta. Inicialmente se mencionaba un impuesto a las exportaciones de combustibles que se cambió por una sobretasa en el impuesto a la renta que depende de la relación entre el precio actual y el precio promedio de los últimos diez años.

El efecto de reforma es una caída en la utilidad esperada de las empresas minero-energéticas. Una de las empresas más importantes del sector es Ecopetrol, cuyo accionista mayoritario es la nación. Los impuestos recaudados a dicha empresa se verán, en buena medida, compensados por la disminución en los dividendos. Esta es una de las razones por las que el monto del recaudado será inferior a lo previsto en el proyecto de ley. Otra de las razones es la caída en la capacidad productiva de las empresas.

La caída en la utilidad esperada de las empresas reduce la inversión en exploración y desarrollo, la cual se ve reflejada en menor capacidad productiva. En efecto, una evaluación a la baja del retorno a las inversiones del sector puede resultar en menor participación en las rondas de adjudicación para exploración y producción. Así mismo puede reducir la re-inversión en los bloques que ya están en operación. La caída en inversión en exploración y menor re-inversión (e.g., en recuperación) generan menor producción, y por ende menos rentas: el efecto neto en el recaudo es menor de lo esperado.

Según los cálculos de diferentes entidades como el ACP, Ecopetrol, Fedesarrollo y el CARF, la producción y exportaciones tendrán una caída considerable en la producción y exportaciones de hidrocarburos. Los ingresos derivados de la exploración y explotación de hidrocarburos son la principal fuente de divisas del país ya que representan el 40% de las exportaciones y el 20% de la inversión extranjera directa (CARF). Además, representan entre el 10 y 20% de los ingresos del GNC. Por lo tanto, el desempeño del sector juega un papel fundamental en la sostenibilidad de la deuda del país y el equilibrio macroeconómico.

A pesar de que los costos económicos de los impuestos a los hidrocarburos son considerables, su efecto sobre las emisiones es mínimo por varias razones. La producción de hidrocarburos y combustibles de Colombia es muy pequeña con respecto al mundial. Por otro lado, lo más probable es que la disminución en la producción de Colombia sea compensada con el aumento en la producción de otros países. Además, el efecto de la producción de hidrocarburos sobre las emisiones es muy reducido en comparación al consumo de estos. Si se quisiera reducir las emisiones sería mucho más eficiente concentrarse en las políticas que afecten el consumo de combustibles fósiles y eviten la deforestación.

Desafortunadamente, la política sobre el precio de los combustibles en Colombia va en contravía del objetivo de disminuir las emisiones. El subsidio a los precios de los combustibles es enorme. Según los cálculos del CARF, se está subsidiando la mitad del precio del galón de Gasolina o ACPM, lo cual le cuesta al estado cerca de 40 billones de pesos anuales, una cifra superior al 2 % del PIB. Este costo es muy superior a los recursos recaudados por la reforma tributaria y los efectos del subsidio son regresivos, ya que se está subsidiando a los propietarios de vehículos.

Si lo que se quiere es disminuir el consumo de combustibles fósiles, se requiere eliminar todos los subsidios a los combustibles y reemplazarlos por transferencias focalizadas hacia los más pobres. Además, se debería incrementar de manera considerable el monto del impuesto al carbono y modificar el diseño de este. La reforma es muy difusa sobre este aspecto. No hay claridad sobre el reciclaje de los recursos provenientes del recaudo. En otras palabras, no se evidencia un destino específico y transparente del impuesto al carbono, a pesar de que la literatura internacional muestra que este tipo de impuestos son más aceptables cuando este reciclaje se presenta.

Finalmente, el monto del impuesto al carbón es muy bajo. La externalidad generada es de aproximadamente 50 USD por tonelada de CO₂, pero el impuesto es de 5 USD por tonelada y la tasa de crecimiento del impuesto es 1%. Eso implica que en términos reales el valor del impuesto se demora 72 años en doblarse. En 72 años el valor sería 10USD (de hoy) por ton de CO₂. A ese ritmo el impuesto al carbón no está teniendo un efecto considerable sobre las emisiones.

3. Cambios en los niveles de evasión

Los impuestos son parte del contrato social al permitir el financiamiento del Estado. Los ciudadanos dejan de consumir y ahorrar para pagar sus impuestos y a cambio reciben bienes y servicios que el Estado provee. La magnitud de esos impuestos, la participación del Estado en la economía, y cómo esos impuestos se redistribuyen son parte del pacto social que se construye en una democracia a través del proceso electoral.

El pago de impuestos no es el único costo que estos tienen, también existen costos indirectos de tributar. Los costos indirectos pueden ser asumidos por la administración tributaria o por los contribuyentes. La administración tributaria, en el caso de Colombia la DIAN, debe monitorear y controlar que los impuestos se paguen correctamente. Los contribuyentes deben cumplir con sus deberes formales: recoger, mantener y declarar la información requerida por la DIAN. Mientras más altos son estos costos indirectos más costoso es para los contribuyentes evadir impuestos. La actual reforma tributaria, al igual que cualquier reforma, cambia la estructura de incentivos de los contribuyentes, la eliminación de deducciones para algunos contribuyentes y el incremento de tasas para otros, hace que las decisiones de evadir, eludir y hacer planificación fiscal cambien. La consecuencia de este cambio en la estructura de incentivos es que el control tributario debe adaptarse impactando los costos indirectos de tributar que pueden ser asumidos por los contribuyentes o por la DIAN. Si los contribuyentes tienen que probar la validez de sus deducciones o de su ingreso el costo se refleja en la cantidad de información y el detalle de la misma que se deben presentar a la administración tributaria, así como también la complejidad de las nuevas reglas contables que se puedan imponer. Si la DIAN debe probar la validez de las declaraciones debe tener la capacidad de monitorear a los individuos a diferentes niveles de intensidad y tener la capacidad operativa de responder a las acciones de los contribuyentes. Estos costos no son triviales e ignorarlos puede resultar en una reforma tributaria que no recaude lo esperado y genere inequidades afectando en mayor medida a los ciudadanos que pagan sus impuestos honestamente por su compromiso con la sociedad generando inequidades horizontales no deseadas.

La discusión alrededor de la reforma se ha centrado en quiénes deben pagar más y cómo el cambio de esos impuestos va a afectar las decisiones de consumo e inversión. Sin embargo, esta discusión ignora que el nivel de evasión y elusión fiscal puede cambiar. Parte del objetivo de esta nota es poner esta discusión sobre la mesa. Primero, describiendo experiencias pasadas en Colombia y en otros países para ejemplificar lo importante que puede ser esta discusión en el contexto de una reforma tributaria. Segundo, describiendo algunos de los riesgos a la recaudación esperada de la reforma planteada si la capacidad de monitoreo y sanción de la DIAN no alcanza niveles considerables. La capacidad de monitoreo de la DIAN puede incrementar de dos formas: un incremento de capacidad operativa de la administración tributaria que implica un incremento en su presupuesto; y un incremento en la cantidad y complejidad de información que los contribuyentes deben presentar así como de las reglas que deben seguir para poder realizar deducciones y declarar ingresos.

En general, existen dos factores que la administración tributaria puede controlar para promover el cumplimiento fiscal: las sanciones y la probabilidad de sanción. La presencia de solo uno de estos factores es inefectiva. Por ejemplo, sanciones muy fuertes pueden ser inefectivas cuando la probabilidad de que se detecte y castigue la evasión es muy pequeña. En esta primera parte vamos a ejemplificar este punto con experiencias en Colombia o en un contexto similar al colombiano.

Uno de los varios procesos de control tributario suele empezar en la verificación de las declaraciones de forma automática o semiautomática utilizando toda la información que cada contribuyente declara acerca de su propia actividad económica y la información que otros contribuyentes declaran acerca de su actividad. Luego de esta verificación, la administración tributaria contacta a los contribuyentes para informarles de cualquier anomalía. Usualmente, la administración tributaria va a contactar al mayor número de contribuyentes posibles de la forma menos costosa posible; por ejemplo, una notificación a través de correo electrónico. No todos los contribuyentes van a responder a esta notificación. En el caso de que el contribuyente no reaccionó, la administración tributaria puede insistir a través de, por ejemplo, una carta o hacer una visita al contribuyente. Sin embargo, estas herramientas son más costosas, por lo que la administración tributaria no las utiliza para todos los contribuyentes. El contribuyente siempre tendrá el derecho de responder y apelar la decisión de la administración tributaria. Algunos contribuyentes incluso alargan este proceso usando todos los recursos que les permite la ley. Todo el proceso antes descrito genera altos costos administrativos y requieren de una capacidad operativa importante, qué va más allá del

simple hecho de detectar evasión. El contribuyente tiene más oportunidades de evadir impuestos mientras más compleja sea la declaración de un impuesto y los costos de verificación sean distintos dependiendo del rubro que declara. Por ejemplo, en el impuesto a la renta para las empresas se declaran ingresos, costos y gastos. Generalmente, los ingresos son más fáciles de verificar con la información reportada por otros contribuyentes. En el 2012 en Ecuador, cuando se enviaron por correo electrónico las primeras notificaciones de diferencia entre ingresos reportados por empresas y por sus clientes (que reportaron sus compras como costos) entre el 10% y 20% de las empresas corrigieron sus declaraciones luego de la notificación, las demás no hicieron nada. Las empresas que ajustaron sus ingresos en promedio también incrementaron sus costos reportados. En promedio, los costos incrementaron 96 centavos por cada dólar de aumento en los ingresos. Probablemente esto ocurrió porque la percepción de los contribuyentes era que la administración tributaria a pesar de tener la capacidad de detectar evasión no tenía la capacidad de imponer sanciones¹³.

La percepción de qué las sanciones van a ser efectivamente impuestas es un factor fundamental para que las acciones de la administración tributaria sean efectivas. En el 2013, la DIAN contactó a contribuyentes con deudas pendientes a través de tres métodos distintos: correos electrónicos, cartas y visitas. Si comparamos la probabilidad de pago de los contribuyentes que no fueron contactados con la de los contribuyentes que fueron visitados se puede observar que este segundo grupo tiene una probabilidad de pago 88% más alta. Sin embargo, si recibieron una carta su probabilidad de pago fue 17% más alta y si recibieron un correo electrónico fue solo 8% más alta. Claramente la visita es la forma más efectiva de promover el pago; sin embargo, también es la más costosa. El plan original era que la DIAN enviará alrededor de 5,000 correos electrónicos, 5,000 cartas e hiciera 4,000 visitas. Sin embargo, envió el 88% de los correos, el 38% de las cartas y realizó solo 25% de las visitas. Lo que ejemplifica claramente como la capacidad operativa de la administración tributaria influye en los resultados de su gestión¹⁴.

El éxito de la administración tributaria también depende de que los contribuyentes crean que si evaden impuestos serán detectados. A finales del 2014, la administración tributaria colombiana implementó una serie de medidas que incrementan la penalidad

13. Carrillo, P., Pomeranz, D., & Singhal, M. (2017). Dodging the Taxman: Firm Misreporting and Limits to Tax Enforcement. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2), 144–164

14. Ortega, D., & Scartascini, C. (2020). Don't blame the messenger. The Delivery method of a message matters. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 170, 286–300.

de evadir el impuesto a la riqueza al mantener activos en el exterior. Como parte de este esfuerzo, se implementó un periodo de amnistía en el que los contribuyentes que habían ocultado activos en el exterior podrían declararlos con una penalidad menor. Durante este periodo de amnistía se hizo pública la investigación periodística que reveló los papeles de Panamá, como resultado la disposición de los contribuyentes a revelar su riqueza oculta en el exterior aumentó considerablemente. Esto ocurrió a pesar de que solo una pequeña fracción de los colombianos que tenían activos en el exterior aparecieron en los papeles de Panamá. Sin embargo, cuando la investigación se hizo pública había la posibilidad de que más información fuera filtrada en el futuro. Esto ejemplifica cómo la percepción de riesgo de ser detectado afecta la decisión de los contribuyentes que deciden evadir impuestos¹⁵.

En la propuesta presentada por el gobierno se encuentran algunas luces de la estrategia de control tributario que se planea implementar. La DIAN no tiene ningún incentivo para discutir en detalle su estrategia para disminuir la evasión. Esto no implica que la sociedad no discuta cómo esta estrategia puede afectar, no solo el nivel de recaudación de la reforma, sino también los costos de mantener un negocio formal.

En esta sección se discuten algunos de los detalles relacionados con el control tributario y se ejemplifican las complejidades y los retos que presenta la nueva de forma para la DIAN utilizando dos cambios puntuales descritos en dicha reforma: el cambio de la tributación a dividendos y la eliminación de algunas deducciones en el impuesto a la renta.

Entre las cosas detalladas en la propuesta están: delimitar las deducciones de pagos en especies y establecer tablas de porcentajes de costos y gastos deducibles por actividad económica. Los pagos en especies pueden ser utilizados para evadir el impuesto de la renta porque es más complicado verificar que el valor del pago no está subvalorado o sobrevalorado. Al limitar los pagos de especies se facilita que la administración tributaria no solo verifique la deducción sino el ingreso que el pago en especies genera. El costo de esta medida se podría ver reflejado en un incremento de costos de transacción que será asumido por los contribuyentes. Establecer tablas de porcentajes de costos y gastos deducibles por actividad económica limita las posibilidades de los contribuyentes de reclasificar costos y gastos para minimizar su impuesto. Este tipo de reglas son de fácil verificación; sin embargo, puede afectar de distinta forma a empresas que se

15. Londoño-Vélez, J., & Ávila-Mahecha, J. (2021). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-experimental Evidence from Colombia. *American Economic Review: Insights*, 3(2), 131–148.

encuentran en el mismo sector pero que tienen niveles de productividad distintos o se encuentran en distintas etapas de crecimiento. Por ejemplo, una empresa que ha estado mucho tiempo en el mercado no necesita tener gastos de publicidad muy altos porque ya se encuentra posicionada. Al contrario, una empresa nueva que está tratando de abrirse mercado puede tener altos gastos en publicidad. Ambas de empresas al estar en el mismo sector podrían verse sujetas a las mismas reglas de costos y gastos lo que podría generar fricciones afectando el crecimiento de la empresa más joven.

Otra medida que se está considerando es limitar las transacciones que no pasan por el sistema financiero a un valor máximo. El objetivo de esta medida es generar información que pueda ser utilizada para verificar la validez de transacciones entre contribuyentes. Sin embargo, siempre hay la posibilidad de que se registre en varias transacciones entre los contribuyentes todas debajo del monto máximo para evitar este mecanismo de verificación. Ecuador adoptó una medida similar hace varios años, limitando las transacciones en efectivo a un máximo de \$5.000 dólares. En un estudio reciente se encontró que en las transacciones entre empresas que se identificaron como fantasmas y sus clientes se nota una cantidad anormal de transacciones por debajo del límite de \$5.000 dólares, que no se encuentra en las transacciones con proveedores legítimos. Demostrando que este tipo de medida puede ser inefectiva para impedir que se realicen transacciones con el único objetivo de disminuir el impuesto a pagar¹⁶.

Uno de los cambios más importantes de la reforma tributaria es el cambio en el impuesto a la renta de personas y empresas. En el caso de las personas se consolidan todos los ingresos en una sola base imponible lo que disminuye los incentivos de hacer planificación fiscal y mover ingresos de una fuente a otra para disminuir el impuesto a pagar. Como consecuencia la tasa impositiva de algunos ingresos aumentará considerablemente como es el caso de los dividendos. En el caso del impuesto a la renta de las empresas se elimina una cantidad de deducciones específicas para distintos sectores lo que implica que dependiendo del sector la tasa impositiva efectiva aumentaría. Por otro lado, se mantiene el esquema de impuesto simplificado para las empresas pequeñas. Analizando estas medidas en su conjunto se puede ilustrar cómo el cambio de incentivos puede representar un reto para la DIAN.

El incremento del impuesto a los dividendos acompañado de un incremento del impuesto que las empresas pagan puede tener un efecto incierto en la inversión. Por un

16. Carrillo, P., Donaldson, D., Pomeranz, D., & Singhal, M. (2022). Ghosting the Tax Authority: Fake Firms and Tax Fraud (Working Paper No. 30242; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research

lado, hace menos atractiva la inversión porque los retornos de la inversión después de impuestos serán menores. Por otro lado, el incremento del impuesto a los dividendos puede incentivar a que los accionistas decidan que los dividendos no sean repartidos sino reinvertidos en la empresa.

Hay dos casos que se deben considerar: el de las empresas que ya se encuentran constituidas y están operando y el de las de empresas que se formarán en el futuro. En el caso de las empresas que ya se encuentran constituidas, los accionistas podrían capitalizar las utilidades en lugar de repartirlas; esto no necesariamente implica que la inversión en la empresa vaya a aumentar. Siempre existe el riesgo de que los accionistas reciban sus utilidades a través de la estructura de costos de la empresa. Especialmente, si la administración tributaria no tiene la capacidad operativa de monitorear y fiscalizar esta estructura de costos. Existe poca evidencia de lo que puede ocurrir con un incremento en el impuesto a los dividendos en inversión en países similares a Colombia. Sin embargo, los cambios en el impuesto de los dividendos en Francia, Estados Unidos y Corea del Sur pueden darnos algunas luces de lo que podría ocurrir con este cambio en el impuesto a los dividendos.

Primero hay que notar que la cantidad de recursos a disposición de las administraciones tributarias de estos tres países puede ser muy distinta a la cantidad de recursos que la DIAN tiene disponible. En el 2013 en Francia se incrementó el impuesto a los dividendos del 15.5% al 46%. Las empresas afectadas por este cambio repartieron menos dividendos en los años siguientes a la reforma y el subgrupo de estas empresas que tenían altos retornos al capital incrementaron su inversión. No se encontró evidencia de que los accionistas recibieran sus utilidades a través de servicios de las empresas o salarios más altos¹⁷. Esto llevaría a pensar que el incremento en el impuesto a los dividendos podría aumentar la inversión, al menos en las empresas ya constituidas que pueden generar altos retornos a la inversión siempre que los accionistas no puedan extraer sus utilidades mediante la estructura de costos de las empresas.

En el 2014 en Corea del Sur, el impuesto a los dividendos provenientes de empresas medianas disminuyó del 30% al 10%, lo que generó un aumento importante en la inversión. Lo que llevaría a pensar que un incremento en la tasa del impuesto a los dividendos tendría un efecto negativo en la inversión¹⁸. En el 2003 en Estados Unidos,

17. Boissel, C., & Matray, A. (2022). Dividend Taxes and the Allocation of Capital. *American Economic Review*, 112(9), 2884–2920.

18. Moon, T. S. (2022). Capital Gains Taxes and Real Corporate Investment: Evidence from Korea. *American Economic Review*, 112(8), 2669–2700.

el impuesto a los dividendos disminuyó considerablemente pero no existe evidencia de qué los niveles de inversión hayan cambiado¹⁹. Esto llevaría a pensar que existen otros factores más importantes que afectan la decisión de invertir qué los impuestos.

También hay que notar que los efectos pueden ser distintos en el caso de las nuevas inversiones. En el caso francés, antes descrito, el impuesto a los dividendos no incrementó para todos los tipos de empresas. No sé encontró evidencia de que las empresas ya existentes cambiarán su figura legal para evitar que sus accionistas tengan que pagar un impuesto a los dividendos más alto. Sin embargo, la mayoría de empresas creadas después de la reforma se constituyeron bajo la figura legal que no fue afectada por el incremento de la tasa del impuesto a los dividendos. En el caso de Colombia, el incremento del impuesto a los dividendos se aplica a todas las empresas. Sin embargo, la habilidad de los accionistas de sustraer sus utilidades a través de la estructura de costos de la empresas no es la misma en las empresas que pertenecen al sistema general y las que pertenecen al sistema simplificado. Las empresas del sistema simplificado presentan menos información a la administración tributaria que las empresas en el régimen general por lo que supervisar estas empresas resulta mucho más costoso. Un efecto secundario de la reforma puede ser que las nuevas inversiones se centren en empresas pequeñas. De hecho existe evidencia de qué negocios que tributan bajo el régimen simplificado suelen ser utilizados por individuos de altos ingresos para disminuir su impuesto a la renta.

En Chile, gran parte de las empresas que tributan en el régimen simplificado pertenecen a contribuyentes de altos ingresos, y es más probable que los contribuyentes de altos ingresos tengan una cartera de empresas que declaran impuestos bajo regímenes simplificados. Después de una reforma que hizo los sistemas simplificados más restrictivos, los ingresos individuales reportados provenientes de estas empresas disminuyeron entre un 10% y un 15%, mientras que los ingresos reportados de fuentes alternativas aumentaron. Lo que demuestra que estas empresas estaban siendo utilizadas para minimizar el impuesto pagado por sus accionistas²⁰.

Este análisis no es una crítica a la reforma tributaria ni tampoco pretende plantear una reforma alternativa. Lo que pretende es poner sobre la mesa qué la reforma tributaria

19. Yagan, D. (2015). Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. *American Economic Review*, 105(12), 3531–3563.

20. Agostini, C., Engel, E., Repetto, A., & Vergara, D. (2018). Using small businesses for individual tax planning: Evidence from special tax regimes in Chile. *International Tax and Public Finance*, 25.

se va a implementar en un contexto institucional específico, en un país con una cultura tributaria específica. Al final del día, si la sociedad está de acuerdo con la reforma tributaria también debe de estar de acuerdo con que la DIAN aumenta su capacidad operativa y de sanción para lo que necesitará más recursos de los que actualmente tiene a disposición. Adicionalmente, la sociedad también debe estar abierta a la posibilidad de que la complejidad de las declaraciones aumente, al igual que los costos de mantener un negocio formal.

4. Reflexiones finales

En esta nota metodológica se ha resaltado la necesidad de implementar una reforma tributaria que ayude a corregir los principales desequilibrios macroeconómicos y sociales del país. Se mostraron los principales arbitrajes que deben enfrentar el gobierno para lograr estabilidad económica, equidad y avances importantes en la transición energética.

Se mostró que la manera en que la reforma tributaria puede tener efectos positivos sobre la progresividad del sistema tributario, pero los costos económicos pueden ser muy grandes debido al efecto sobre la inversión empresarial, y específicamente la exploración y producción de hidrocarburos.

Infortunadamente, el Gobierno Nacional no exploró algunas pistas interesantes para incrementar el recaudo y mejorar la progresividad del sistema tributario como incrementar la base tributaria aumentando los tributos de manera gradual para las personas naturales con ingresos mensuales entre 5 y 10 millones de pesos.

También se pudo haber explorado la posibilidad de incrementar el recaudo mediante un rediseño del IVA. Aunque dicho impuesto que genera mucha controversia e incrementa fuertemente la probabilidad de protestas sociales, en particular el IVA a los bienes de la canasta familiar, vale la pena discutir con los principales actores sociales la posibilidad de eliminar las exenciones al IVA de las personas de mayores ingresos. Varios trabajos de autores colombianos como Mauricio Plazas y Juan Pablo Córdoba muestran que es posible diseñar un IVA progresivo con devoluciones automáticas a los pagos electrónicos de las personas de bajos ingresos e impuestos al consumo de bienes de lujo.

Finalmente, es necesario comenzar a discutir en un diseño riguroso de la forma en que van a ser utilizados los recursos de la RT. Como se ha mencionado varias veces en este

ensayo, el efecto de los incrementos en la tributación depende de la forma en que se gasten dichos recursos y de la capacidad operativa de la administración tributaria. La inversión pública que incremente la productividad de los agentes, la eficiencia del gasto y la focalización de las políticas sociales serán la clave para potencializar los efectos de la reforma.