

# Panorama fiscal y reforma tributaria

**Mario Cruz**, director de la Cámara de Seguridad Social  
Fasecolda

---

*El presente artículo recoge los argumentos expresados por Guillermo Perry, exministro de Hacienda, en la Convención Internacional de Seguros, en su ponencia denominada «El panorama fiscal y la reforma tributaria».*

---

Los planteamientos de Guillermo Perry se hacen relevantes y oportunos en la actualidad, cuando se discute en el Congreso de la República la llamada ley de financiamiento, radicada por el Gobierno nacional el último día del mes de octubre. Esta iniciativa busca incorporar nuevos recursos tributarios con el objetivo de llenar un faltante presupuestal, que, según cifras del Ministerio de Hacienda, asciende a 14,0 billones de pesos. La ponencia se estructuró en cuatro partes. La primera de ellas, denominada «Ajuste gradual exitoso pero inconcluso», describe el comportamiento macroeco-

nómico y fiscal del país después del choque externo que representó la caída de los precios del petróleo en el año 2014. La segunda parte, denominada “«El reto remanente»”, plantea los desafíos que existen en materia fiscal y externa para consolidar un balance macroeconómico estable. El tercer capítulo detalla la reforma fiscal que, a su juicio, se requiere y que denominó «Reforma tributaria estructural: la cuadratura del círculo». Finalmente, el expositor cerró con unas propuestas muy detalladas de lo que debería contener una reforma tributaria estructural.

## 1. Ajuste gradual exitoso pero inconcluso

La caída en los precios del petróleo desde los 110 dólares, a mediados de 2014, hasta los 30 dólares a finales de ese mismo año y la persistencia de precios bajos entre los años 2015 y 2017 tuvo un impacto externo, fiscal, cambiario, inflacionario y financiero de hondas implicaciones para nuestro país.

➔ El ajuste fiscal ha sido lento e insuficiente, en razón a que la convergencia hacía la meta de déficit fiscal del 1.0% que inicialmente se esperaba alcanzar en 2022 tuvo que ser aplazada por cinco años y solo en 2027 se podría lograr.

En el frente externo, la caída en el ingreso, sumada a la relativa inelasticidad de las importaciones, al ingreso en corto plazo y a la lenta reacción de las exportaciones, conllevaron a un deterioro del balance externo del país. Esto se aprecia en el gráfico 1, que describe el comportamiento de la cuenta corriente de Colombia, donde se evidencia un deterioro externo que llegó a un máximo de 6.3 del PIB en el año 2015.

Este desbalance se empezó a revertir desde el año 2016, debido a la caída en el ritmo de las importaciones y al crecimiento de las exportaciones, que se explican fundamentalmente por la depreciación del tipo de cambio real, el mayor ritmo de crecimiento económico mundial, la caída en las remesas enviadas por empresas localizadas en país al exterior y a un mayor flujo de recursos provenientes de remesas de colombianos que trabajan en el extranjero.

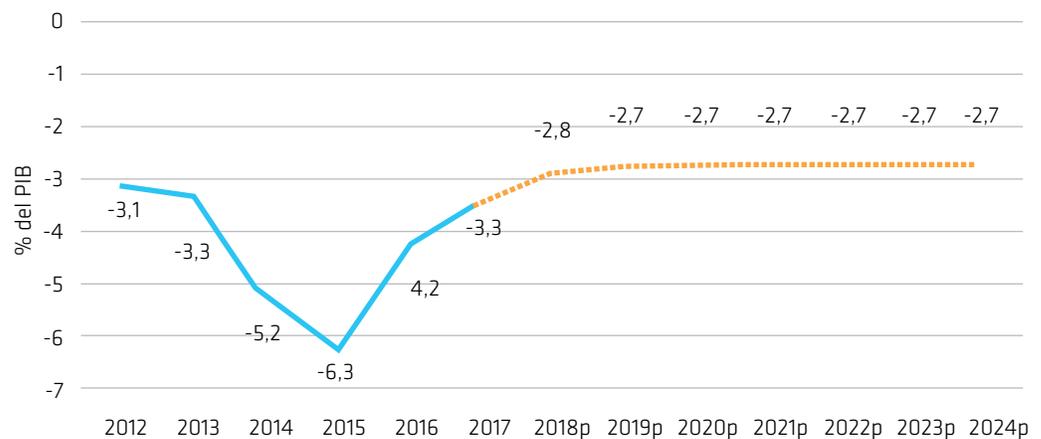


Guillermo Perry, exministro de Hacienda 

**Gráfico 1:**  
Evolución del déficit en cuenta corriente (2012-2022)

— Cuenta corriente  
- - - MFMP\* 2018

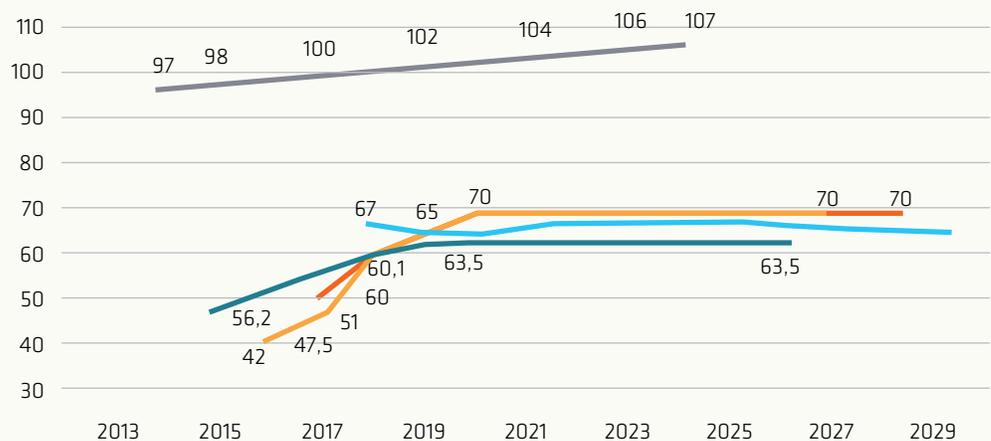
\*Marco fiscal de mediano plazo



**Gráfico 2:**  
Pronósticos precio spot Brent (USD/barril)

— MFMP 2018\*  
— MFMP 2017  
— MFMP 2016  
— MFMP 2015  
— MFMP 2014

\*Marco fiscal de mediano plazo



El éxito del ajuste externo se explica así mismo por una política fiscal prudente, representada en dos reformas tributarias en los años 2014 y 2016, que contuvieron el deterioro del balance público y cerraron la brecha entre el ahorro y la inversión doméstica. Esto permitió, a su vez, que el déficit externo se financiará a costos razonables pasando de spreads superiores a 300pb en el año 2015 a solo 100pb en 2018.

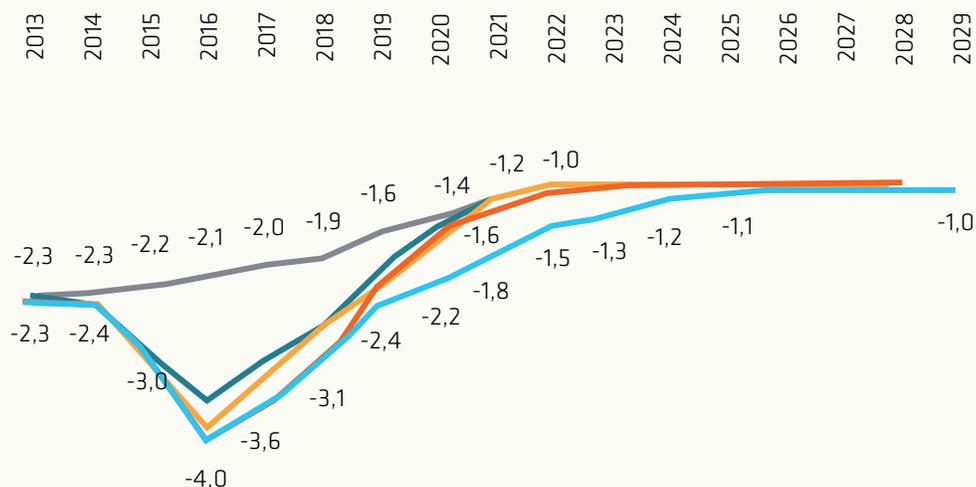
En el frente fiscal, la caída en el precio del petróleo significó una caída en los ingresos fiscales (utilidades, impuestos y regalías) desde un 3.3% del PIB en el 2013 a tan solo el 0.1% en el 2017. En relación con los recursos públicos, estos pasaron de significar

cerca de un 20% de los ingresos del Gobierno nacional central (GNC) a prácticamente nada a la vuelta de dos años. Esta caída, además de abrupta, fue completamente inesperada, como lo demuestra el gráfico 2, en el que se evidencia que para el año 2014 el Gobierno esperaba un barril de petróleo por encima de los 100 dólares para los 10 años siguientes; este pronóstico tuvo que corregirse en los años 2015 y 2016 a trayectorias crecientes que a lo sumo tocaban los 70 dólares a largo plazo.

Por el lado del gasto público, las posibilidades de ajuste fueron menores debido a la creciente inflexibilidad en los usos presupuestales. El mayor ajuste

**Gráfico 3:**  
**Metas del déficit**  
**permitido se deben**  
**ajustar año a año: entre**  
**el 2014 y el 2018 (% PIB)**

— MFMP 2018  
 — MFMP 2017  
 — MFMP 2016  
 — MFMP 2015  
 — MFMP 2014



\*Marco fiscal de mediano plazo

provino de lado de la inversión, afectando el gasto en obras civiles y algunos programas sociales. La suma de una caída en el ingreso y la imposibilidad de realizar recortes importantes al gasto obligó al Gobierno a tramitar dos reformas tributarias en los años 2014 y 2016, que aun cuando importantes, fueron insuficientes para cumplir con lo decretado por la regla fiscal.

La senda del déficit fiscal programada originalmente por la regla fiscal antes del año 2014 contemplaba una convergencia del déficit desde el 2.3% del PIB en 2014 a un 1.0% en el año 2022, como lo ilustra la línea verde del gráfico 3. Con el deterioro de la situación fiscal y haciendo uso de una cláusula de «escape» que permite relajar las metas de déficit cuando el producto interno bruto se sitúa por debajo del producto potencial, el Gobierno avaló la ampliación del déficit fiscal total y, en consecuencia, del endeudamiento público, como se colige de las línea roja del mismo gráfico, que representa el déficit permitido por el *Marco fiscal de mediano plazo* del año 2018.

En síntesis, el ajuste fiscal ha sido lento e insuficiente, en razón a que la convergencia hacía la meta de déficit fiscal del 1.0% que inicialmente se esperaba alcanzar en 2022 tuvo que ser aplazada por cinco años y solo en 2027 se podría lograr. De allí la necesidad de avanzar en una nueva reforma tributaria que permita contener el crecimiento del déficit, acelerar la

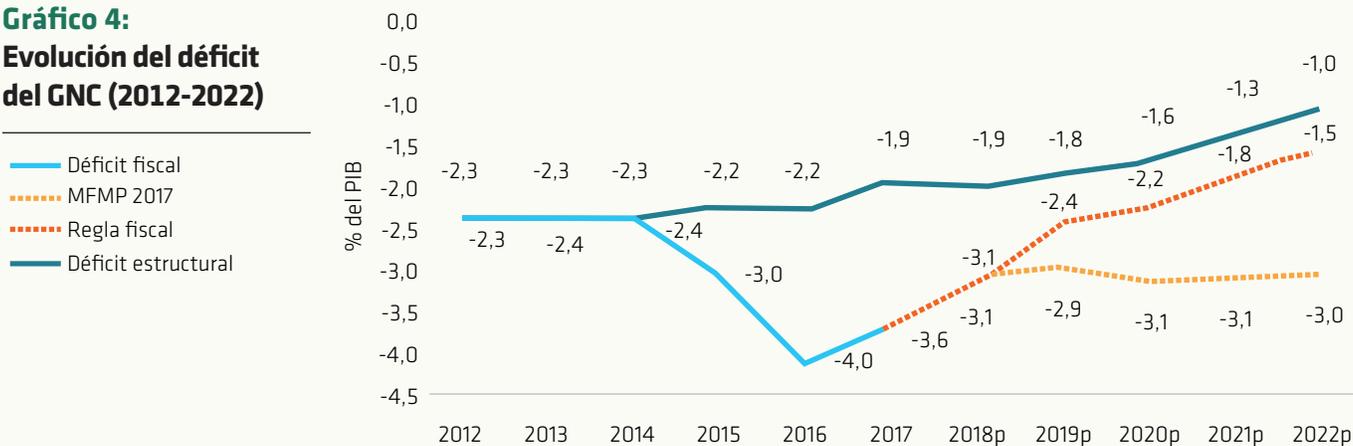
corrección del desbalance externo, estabilizar la relación deuda/PIB y mantener el grado de calificación de nuestra economía.

## 2. El reto remanente

Las proyecciones fiscales elaboradas por el anterior Gobierno, en el marco de las reformas tributarias aprobadas, de los marcos fiscales y de los presupuestos generales de cada año han sido cuestionadas por Fedesarrollo. Desde su óptica, las proyecciones contenidas en estos documentos son en exceso optimistas y no se ajustan a la realidad fiscal del país. En este sentido, Fedesarrollo señala que la previsión de los ingresos para los años 2019 a 2022 se sobreestiman entre 0.5 y 1.5 puntos del PIB y que al mismo tiempo se subestima el gasto público en un 0.2% del PIB anual.

De esta manera, las sendas de déficit fiscal y deuda/PIB calculadas por el Gobierno nacional difieren de aquellas elaboradas por el Centro de Pensamiento, como lo evidencia el gráfico 4; en donde se muestra que en vez de corregirse el déficit hacia la meta del 1.5% del PIB en 2022, el mismo se consolidará alrededor de un 3.0%. En el indicador deuda/PIB las cifras de Fedesarrollo esperan que a 2022 el endeudamiento ascienda a un 42% del PIB, mientras que el Gobierno hace cuentas de un 38%.

**Gráfico 4:**  
**Evolución del déficit del GNC (2012-2022)**



➔ ...estas «cuentas alegres» podrían significar el incumplimiento de la regla fiscal, lo cual dificultaría mantener el grado de inversión, encarecería el financiamiento externo y podría llevar al país a una situación de crisis económica.

El riesgo que, a juicio del doctor Perry, se desprenden del excesivo optimismo del Gobierno es que estas «cuentas alegres» podrían significar el incumplimiento de la regla fiscal, lo cual dificultaría mantener el grado de inversión, encarecería el financiamiento externo y podría llevar al país a una situación de crisis económica.

Además, existen otras amenazas externas, relacionadas con el endurecimiento de la política monetaria en EE. UU. y Europa, el recrudecimiento de la guerra comercial que ha liderado el presidente Trump y la volatilidad de

los mercados financieros que han originado crisis cambiarias en Argentina y Turquía. De allí la necesidad de ser precavidos y adoptar medidas que permitan recaudar recursos tributarios adicionales que garanticen la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

### 3. Ingresos como proporción del PIB del 1% más rico

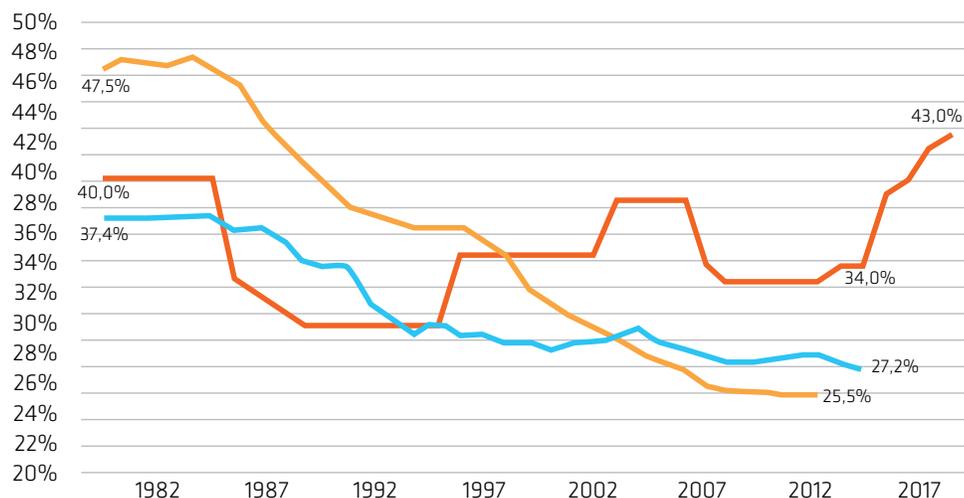
El ajuste fiscal, según Guillermo Perry, debería contener tres aspectos relevantes, a saber: i) Contención del gasto siguiendo las recomendaciones elaboradas en 2017 por la Comisión Asesora para el Gasto público. ii) Control de la evasión siguiendo las propuestas elaboradas en 2015 por la Comisión Asesora para la Reforma Tributaria Estructural. iii. Una reforma tributaria que permita el aumento neto del recaudo, pero que su vez alivie la carga tributaria que recae sobre la actividad empresarial. A este último punto, lo denominó la cuadratura del círculo, en razón a que el incremento neto en el recaudo y la reducción de los impuestos a las empresas parecerían ser objetivos irreconciliables.

Sobre este último punto, hace énfasis en la necesidad de reducir la tarifa máxima de impuestos directos a las empresas, ya que las actuales desincentivan la inversión extranjera y doméstica, al tiempo que afectan negativamente la productividad y la competitividad

**Gráfico 5:**  
**Tarifa de impuesto de renta (incluye CREE) sobre empresas**

— América Latina  
— Colombia  
— OECD

Fuente: OECD y CEPAL



**Gráfico 6:**  
**Ingresos como proporción del PIB del 1% más rico**

— China  
— Argentina  
— Singapore  
— Mauritius  
— Indonesia  
— India  
— South Africa  
— Colombia



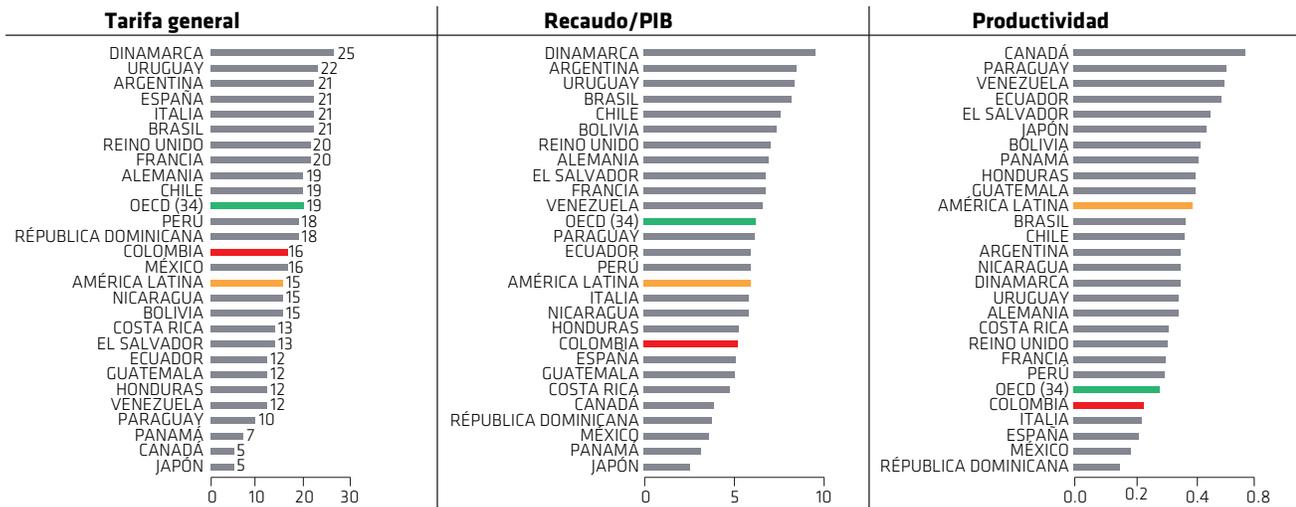
del país. Como se aprecia en el gráfico 5, la suma de las tarifas máximas de impuestos directos en Colombia (43%) es muy superior a las de América Latina (27.2%) y la OCDE (25.5%)

Por su parte, el recaudo efectivo a partir de estas tarifas máximas se erosiona como consecuencia de los múltiples beneficios tributarios existentes (deducciones, exenciones, descuentos e ingresos no constitutivos de renta). De esta manera, la tarifa efectiva promedio de impuestos directos a las empresas es de apenas un 27.1% sobre sus utilidades. Es decir, de cada 100 pesos que se deberían pagar en teoría por parte de las empresas, solo se pagan 62 una vez aplicadas las

gabelas del *Estatuto Tributario*. De allí la necesidad de eliminar los beneficios tributarios que favorezcan a un sector determinado de la economía o a un grupo de interés particular.

Otro de los aspectos nocivos de nuestra estructura tributaria tiene que ver con la excesiva concentración del impuesto de renta en las empresas y la baja participación de las personas naturales. En Colombia, el 83% de este impuesto es pagado por unas pocas empresas y el restante 17% por personas, al contrario de lo que ocurre en países de la OCDE, donde el recaudo recae en un 72% sobre las personas; esto tiene efectos negativos sobre la inversión y la equidad.

**Gráfico 7: Desempeño IVA**



Se debería, por tanto, gravar con mayor severidad a las personas y alivianar la carga de las empresas. En particular, tendrían que endurecerse las disposiciones relacionadas con los ingresos provenientes de los dividendos y las ganancias de capital, así como aumentar el control de las declaraciones de las personas ubicadas en los deciles y centiles más altos del ingreso. Esto es importante porque, como lo ilustra el gráfico 6, el 20% del ingreso en Colombia (cerca de 200 billones de pesos) se queda en manos del 1% de la población cada año, situación que contrasta con otros países donde el fenómeno de la desigualdad es mucho menor.

En la actualidad los ingresos por concepto de dividendos y ganancias de capital tienen unas tasas efectivas de tributación muy bajas debido a las exenciones existentes. La no gravación de estas rentas representa un importante costo fiscal si se tiene en cuenta que en los percentiles altos del ingreso este tipo de recursos representa algo menos del 80% del ingreso total. Debería entonces revisarse con cuidado este aspecto.

En materia de IVA se tiene algo similar a la renta y es que es un impuesto poco productivo y eficiente en Colombia, debido a la multiplicidad de exenciones y tarifas, y a la alta evasión. Pese a tener una tarifa nominal promedio relativamente alta (del 19%) en comparación con los estándares internacionales, el recaudo apenas supera el 5% del PIB, de allí que la productividad, expresada como

la razón entre el recaudo efectivo y la tarifa nominal, sea baja (cerca al 30%) mientras que en América Latina es del 50%. El gráfico 7 ilustra esta situación.

A esto se suma que el IVA es regresivo porque las exenciones benefician más a las familias de ingresos medios y altos. De allí que la tarifa efectiva de este impuesto para los deciles 7 a 10 no supere el 4% como proporción del ingreso de estas familias, mientras que para el decil 1, el más pobre de todos, esta proporción sea del 16%. Es decir, una familia pobre en Colombia paga cuatro veces más IVA que una familia rica.

#### 4. Propuestas para una reforma tributaria

Las propuestas de lo que sería una reforma tributaria, según la ponencia del exministro, deberían ir enfocadas a corregir los defectos de nuestra estructura tributaria. Se requieren medidas que incentiven la inversión de las empresas y que se detallan a continuación:

- Bajar al 30% la tasa nominal del impuesto de renta a las empresas, pero compensar recaudo perdido mediante:
  - Eliminación de privilegios tributarios (exenciones, deducciones y tarifas especiales, zonas francas y contratos de estabilidad jurídica)

- Aumento de tributación efectiva progresiva de las personas naturales (menor umbral y limitación a exenciones y deducciones). Imposición de una tasa máxima del 37% en renta y mayores tarifas a dividendos y ganancias de capital.
- Hacer el ICA más proporcional a los márgenes sobre ventas por actividades (descuento parcial de un 20% de impuesto de renta)
- Descuento pleno del IVA sobre bienes de capitales, si el efecto neto sobre recaudo de la reforma lo permite.
- Deducción plena del gravamen a las transacciones financieras, si el efecto neto sobre recaudo de la reforma lo permite.

En materia de IVA, las propuestas son las siguientes:

- Tarifa general del IVA del 19%.
- Reducción drástica de exenciones y dispersión tarifaria del IVA, compensando a familias de ingresos bajos a través de Familias en Acción, por razones

de progresividad y viabilidad jurídica.

- Impuestos a consumos que afectan la salud (bebidas azucaradas)

Y en materia de reducción de evasión, las siguientes:

- Reforma administrativa y fortalecimiento de la DIAN (tecnología, capital humano, recursos de destinación específica, jurisdicción tributaria).
- Reducción de deducciones permitidas en efectivo.
- Simplificación tributaria (multiplicidad de regímenes, tasas y exenciones facilita la evasión).
- Refuerzo del sistema de renta presuntiva mínima.
- Nueva normalización de patrimonios ocultos.

Este conjunto de medidas, muchas de las cuales se han incluido en la reforma que actualmente cursa en el Congreso, contribuirían a garantizar la sostenibilidad de la política fiscal en el país y a finalizar el ajuste exitoso pero incompleto que ha tenido Colombia luego de la caída en su ingreso en el año 2014. 

## TERRA BRASIS RESSEGUROS

Ofrecemos soluciones innovadoras y propias para los mercados brasileño y latinoamericano. Nos dedicamos exclusivamente a reaseguro, ofrecemos conocimiento y atención calificada, responsabilidad en la gestión de riesgos, excelencia operacional y los más altos estándares de administración operativa.

Nuestra misión es comprender las ideas y los proyectos de nuestros clientes y atender con excelencia sus necesidades.

TERRA BRASIS  
RESSEGUROS, EL SOCIO  
PARA SU PROYECTO.



[www.terrabrisas.com.br](http://www.terrabrisas.com.br)

Carrera 9 No. 113-52 Of 1207  
+571 7440992 | +571 7440998