

Noticias Creado el 2019-06-10 08:22 - Última actualización: 2019-06-10 08:22

Estructura fiscal: ¿cómo está Colombia frente a la Alianza del Pacífico?

Las afugas fiscales del gobierno derivaron en una relajación (inconveniente) de la RF en un 2% del PIB acumulado para el periodo 2019-2022, debilitando aún más la ya frágil credibilidad de dicha Regla. Como consecuencia, el gobierno seguramente se verá abocado a tramitar una nueva reforma tributaria.

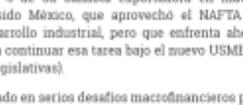


- Facebook
- Twitter
- LinkedIn
- Email

Escrito por: Redacción Diario del Huila | Junio 10 de 2019

Sergio Clavijo Vergara
Especial para Diario del Huila

La prolongada "resaca" que ha dejado el fin del súper-ciclo de los commodities (2014-2019) se ha traducido en serios desbalances macro-fiscales para buena parte del mundo emergente. En particular, la destorcida minero-energética ha significado pesados lastres en las economías exportadoras de commodities de América Latina, con especial afectación en la llamada Alianza del Pacífico (AP), la cual comprende a México, Chile, Perú y Colombia.



Estos países se han caracterizado por tener potencial para superar su dependencia exportadora de

mineros-energéticos y, sin embargo, continúan con altas concentraciones del 60 % - 70 % de su canasta exportadora en materias primas. La excepción ha sido México, que aprovechó el NAFTA (1994-2016) para mejorar su desarrollo industrial, pero que enfrenta ahora una compleja geopolítica para continuar esa tarea bajo el nuevo USMECA (pendiente de ratificaciones legislativas).

Ello se ha reflejado en serios desafíos macrofinancieros para los miembros de la AP, destacándose: i) menores crecimientos potenciales de solo un 2.5 % - 3.5 % anual vs. el 4.5 % - 5.5 % del periodo pre-Lehman; ii) pérdidas cercanas al 2 % - 3 % del PIB de ingresos fiscales (incluyendo los tributarios y las transferencias de capital estatal); y iii) marcadas devaluaciones de sus monedas frente al dólar, aunque cabe aplaudir que esto ocurra precisamente en un marco de manejos cambiantes relativamente transparentes y flexibles.

En Colombia, la coyuntura fiscal se ha ido complicando por cuenta de los fallidos intentos por incrementar la presión tributaria (siendo la Ley 1943 de 2018 el más reciente ejemplo) y las fallas en la institucionalidad fiscal, donde la Regla Fiscal (RF) no ha logrado un apropiado "anclaje fiscal". Sobre esto último, es claro que la excesiva discrecionalidad fiscal, por cuenta de una RF que no se enfoca en los parámetros "profundos", ha conllevado pérdida de credibilidad y tanto el FMI como las calificadoras de riesgo argumentan a favor de una nueva reforma tributaria que logre elevar el recaudo durante el periodo 2020-2022. De hecho, es sabido que la relación Recaudo Neto/PIB de Colombia se encuentra en una peligrosa senda descendente, desde el 14 % hacia un 13 % durante el horizonte 2019-2022, por cuenta de los excesivos alivios corporativos, que no lograrán compensarse con lo ganado en personas naturales, y ante la ausencia de una adecuada expansión del IVA a tasas del 19 %.

En esta nota compararemos la situación fiscal de Colombia con sus pares de la AP, con el fin de evaluar la posición relativa del país frente a la región. Como veremos, si bien los ingresos tributarios de Colombia han mejorado en los últimos quince años, el escalonamiento del gasto público y su inflexibilidad a la baja nos han llevado a incrementos sustanciales de la deuda pública consolidada a niveles cercanos al 60 % del PIB (+6 puntos porcentuales en los últimos quince años), mostrando serio deterioro respecto de sus pares de la AP.

Estructura fiscal de la Alianza del Pacífico

El caso de Chile

El cuadro 1 ilustra cómo el total de ingresos tributarios de Chile se ha incrementado del 16.9 % al 17.5 % del PIB durante el periodo 2003-2018. Sin embargo, si a esa cifra le añadimos las contribuciones referidas a la seguridad social y los recaudos no tributarios (principalmente aportes de capital de las firmas estatales, como Codeco), se observa que el total de ingresos en realidad ha descendido marginalmente del 21.9 % hacia el 21.7 % del PIB durante esos quince años.

Por los menores ingresos públicos de Chile se explican, en buena medida, el desplome de los precios del cobre durante ese periodo, los cuales no lograron ser compensados por los ingresos adicionales de la reforma tributaria de 2014. Recordemos que la tasa de imprevista empresarial en Chile se elevó del 20 % al 25 %, pero el grueso de los ingresos tributarios (cerca del 3 % del PIB) se destinó a gastos recurrentes educativos y pensionales bajo la Administración Bachelet. Esta segunda Administración Piñera (2018-2022) fracasó en su intento de redireccionar el gasto y ello se ha reflejado en el abandono de la meta de buscar superávits primarios estructurales, reduciendo su "colchón de manejos contra-cíclicos fiscales".

De hecho, esas pesiones de gasto público social en Chile han incrementado el total del gasto en un 0.9 % del PIB, mientras que sus ingresos totales han caído en un 0.2 % del PIB (según lo arriba explicado). Así, Chile ha virado de presentar superávits a exhibir déficits fiscales hasta del -1.6 % del PIB en su Consolidado Público (CP) en el periodo 2003-2018.

CUADRO 1. Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia: Estructura por tipo de impuesto y territorio (en % del PIB)

	2003	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Diferencia
Ingresos totales	21.9	21.7	22.0	22.0	21.6	20.8	21.0	20.7	-1.1
Ingresos tributarios	16.9	17.5	17.8	17.1	17.0	16.6	16.1	16.0	-0.9
Seguridad social	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	0.0
Recaudos	3.7	3.2	3.2	3.8	3.5	3.9	3.8	3.6	-0.1
A. Ingresos totales	22.0	21.5	22.0	22.0	21.7	20.7	20.8	20.4	-1.6
Chile	22.0	21.5	22.0	22.0	21.7	20.7	20.8	20.4	-1.6
Internacional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Seguridad social	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	0.0
Recaudos	4.0	3.5	3.5	4.1	3.8	4.1	4.0	3.8	-0.2
Impuestos	1.9	2.0	2.0	2.0	1.9	1.7	1.7	1.7	-0.2
Impuestos	4.0	1.5	1.5	2.1	1.9	2.1	2.1	2.1	-1.9
Deficit (+/-)	0.0	-0.4	-0.2	-0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.4
Balance primario	0.0	-0.7	-0.7	-0.7	-0.8	-0.9	-1.0	-1.0	-0.9
México									
Tributarios tributarios	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-1.7
Recaudo público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración del autor sobre datos de CODEC, PIB, SENC y bases contables de estadísticas.

El caso de Perú

Allí los ingresos tributarios se han incrementado en cerca del +1.2 % del PIB durante 2003-2018, llegando al 14% del PIB (aunque inferior al 16 % - 17 % del PIB observado en los picos de 2011-2012). Al sumar los ingresos de la seguridad social (2.1 % del PIB) y los ingresos no tributarios (2.5 % del PIB), sus ingresos totales muestran incrementos del 17.6 % al 18.6 % del PIB durante 2003-2018.

Los gastos han mostrado incrementos mayores (llegando a niveles del 22 % del PIB), con lo cual el déficit fiscal del CP de Perú se elevó del -1.6 % del PIB en 2003 al -3.1 % del PIB en 2018. De forma similar a lo ocurrido en Chile, en Perú se han evaporado los Superávits fiscales del +2 % del PIB de años anteriores. A nivel de déficit primario (antes del pago de intereses), Perú ahora arroja un -1.9 % (vs. Superávits del +0.6 % del PIB en 2003).

El caso de México

Los ingresos tributarios de México se han reducido en cerca de un 1 % del PIB durante 2003-2018, pasando del 13.8 % en 2003 al 13.1 % del PIB actualmente (vs. el poco del 17 % del PIB logrado en 2014). Sin embargo, sus ingresos totales se han incrementado levemente por cuenta de los mayores ingresos no tributarios (pasando del 7.5 % al 8.3 % del PIB). Nótese que los ingresos provenientes de las contribuciones a seguridad social se han estancado en un 2 % del PIB.

Esto sorprende tras la reforma laboral de 2012-2013 que buscó incrementarlos a través de la mayor formalidad laboral por cuenta de la contratación por horas y de la reducción en indemnizaciones por despidos.

México también ha visto incrementar sus gastos en un 2 % del PIB durante 2003-2018, pasando del 23.9 % del PIB al 26 % del PIB (así con reducciones del -0.5 % del PIB en su gasto operativo). Todo esto ha derivado en persistentes déficits cercanos al -2.5 % del PIB.

CUADRO 2. Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia: Estructura por tipo de impuesto y territorio (en % del PIB)

	Ley 1430 de 2010	Ley 1807 de 2014	Ley 1719 de 2014	Ley 1719 de 2014	Ley 1943 de 2018	Diferencia
Atribución	2010	2014	2014	2017	2018	2019
Chile	20.1	20.2	20.4	20.2	20.2	20.6
México/OCDE	20.0	21.7	22.0	22.1	22.0	21.9
Argentina	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1
A. Atribución	20.2	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0
B. Seguridad social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C. Recaudos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IVA	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
Impuestos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gasto Total (Deficit)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración del autor sobre datos de SENC y PIB.

El caso de Colombia

En Colombia, el recaudo tributario consolidado (incluyendo cerca del 3 % del PIB de los territorios) se elevó del 15.1 % al 19.2 % del PIB durante 2003-2018. Nótese cómo ese nivel de recaudo de Colombia está por encima del de Chile, Perú o México en un 3 % - 8 % del PIB. Pese a este aparente avance en eficiencia de la estructura tributaria colombiana, es importante recordar la senda descendente en Recaudo Neto/PIB que trajo consigo la Ley 1943 de 2018, lo cual estará drenando los ingresos tributarios (en el consolidado público) hasta llegar a un 18 % del PIB a la altura de 2022. El balance es que Colombia continuará por debajo de la relación Recaudo Neto/PIB en cerca de un 2 % del PIB respecto del promedio de países OCDE.

Cabe mencionar que las contribuciones a la seguridad social en Colombia se han reducido desde un 2 % hacia un 1.6 % del PIB durante 2003-2018 por cuenta de la Ley 1607 de 2012, elevando el componente propiamente tributario, pero reduciendo el de la seguridad social, y atando a gasto automático en entes del Estado poco eficientes, ver Informe Semanal No. 1156 de enero de 2013. Si bien Colombia ha ganado en formalización laboral con este tipo de medidas, tan solo un 44 % de su PEA contribuye a la seguridad social (similar a lo observado en Perú o México), siendo considerablemente inferior al 70 % - 75 % observado en Chile.

Particular atención requiere la caída en los ingresos no tributarios en Colombia, reflejo de la reversión minero-energética, afectando a **Cooperol**. Esta entidad pasó de allegar recursos por cerca de un 2 % del PIB en dividendos al gobierno (en el año poco de 2013) a hacer aportes cuasimóviles en 2015-2017. Gracias a mejoras operativas y a la recuperación en los precios del petróleo, las transferencias de capital llegaron al 1 % del PIB en 2018. En todo caso, el total de ingresos fiscales de Colombia se ha reducido al 25.7 % del PIB (vs. el 27 % en 2003), y continuará cayendo hacia un 25 % del PIB en 2022 por razones de menor presión tributaria.

De esta manera, queda claro que el problema fiscal de Colombia tiene que ver tanto con el estancamiento en sus ingresos, como con su abultado gasto (29 % del PIB), superando en un 3 %-7 % del PIB el gasto público de los referentes en la región.

Ello se refleja en un alto nivel de deuda pública consolidada para Colombia, alcanzando preocupantes niveles del 61 % del PIB (cálculos de ANIF siguiendo la metodología usada por la Contraloría General de la República). Este nivel de deuda pública es el más alto de la AP, superando a México (53 % del PIB), Chile (26 % del PIB) y Perú (27 %). Así, el endeudamiento público de Colombia en 2018-2018 ha escalado hasta niveles similares a los pocos históricos de 2002-2003. La visión de las calificadoras de riesgo es que Colombia requiere adoptar medidas tendientes a incrementar el recaudo tributario y reducir sus presiones de gasto público, especialmente el relacionado con seguridad social, para poder preservar su Grado de Inversión durante 2020-2022.

Así, durante el periodo 2010-2019 ya se ha concretado una reducción de 12 puntos porcentuales (pp) de carga impositiva sobre las firmas y a 2022 se habrá conseguido una reducción de 16pp. Si bien esta disminución parecería ir en la vía de hacer al país más competitivo frente a sus pares regionales, el hecho de que esta se haya hecho en detrimento de la sostenibilidad fiscal del gobierno podría estar yendo en la dirección no deseada. Optar por los fallidos expedientes del "rodeo económicos", pensando los estímulos a la economía por el lado de la "oferta de las firmas", no debería ser la hoja de ruta a seguir por el gobierno colombiano.

Se entiende menos dicha reducción en la tributación corporativa efectiva cuando el país ya había alcanzado los niveles de tributación corporativa promedio de la OCDE con la Ley 1809 de 2016. Esto hacia evidente que era innecesario y riesgoso continuar sacrificando recaudo empresarial, como infortunadamente se aprobó en la Ley 1943 de 2018.

A la postre, las afugas fiscales del gobierno derivaron en una relajación (inconveniente) de la RF en un 2% del PIB acumulado para el periodo 2019-2022, debilitando aún más la ya frágil credibilidad de dicha Regla. Como consecuencia, el gobierno seguramente se verá abocado a tramitar una nueva reforma tributaria que permita allegar los recursos necesarios o, de lo contrario, estaría arriesgando su Grado de Inversión durante 2020-2022.

* Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Este análisis contó con la colaboración de Juan Sebastián Joya y Carlos Camelo.

Lo más leído

Tweets por @diariodelhuila

