

# COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Agosto 12 de 2020



## De Demandas y Reformas al Estatuto Tributario

En ANIF recibimos con mucho beneplácito la decisión de la Corte Constitucional (CC) de inadmitir la demanda que presentaron hace un par de meses un grupo de abogados y economistas, liderados por la renombrada Dejusticia, la cual tenía como objetivo declarar la inexecutable contra “la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, junto con las leyes y decretos que lo hayan modificado”<sup>1</sup>. Empecemos por decir que ya solo esa pretensión parecía un poco exagerada y carente de un análisis desapasionado, humilde de la realidad y de la manera cómo funciona el Estado en una democracia. En todo caso, a juicio de los demandantes, bajo las actuales circunstancias, el Estatuto Tributario (ET) no se ajusta a la Constitución porque no cumple con los tres principios del Artículo 363 superior: *equidad, eficiencia y progresividad*. La argumentación, en términos generales, se fundamentó en que no se cumplía esencialmente el principio de progresividad, debido a que el Índice de Gini no mostraba cambios antes y después de impuestos. De nuevo, esta afirmación desconoce que el Gini se ve afectado por diversos factores y, de manera importante, que es solo una medida estadística de dispersión, muy parecida a la varianza, que no es sensible (o no incorpora) factores estructurales de la variable a la cual se aplica, en este caso, el ingreso de los hogares o individuos.

Entre las pretensiones (cinco en total) se solicitaba a la CC que declarara la inconstitucionalidad del ET

con efectos diferidos y que “exhortara” al Congreso de la República a que en un plazo de dos años (renovables por otros dos) legislara sobre la materia y creara un nuevo ET “acorde con los principios de progresividad, equidad y eficiencia” y, como si esto fuera poco, que le pusiera un comité asesor al Congreso, compuesto por expertos en la materia, que se asegurara de que este cumpliera sus labores de acuerdo con lo que le ordenara la Corte. Como se dice coloquialmente, casi nada: tan solo una pequeña intromisión en la independencia del Legislativo, base de la democracia, como bien lo anotan Botero y Restrepo (2020) en su excelente escrito.<sup>2</sup>

Nadie discute que, especialmente bajo las actuales circunstancias causadas por la pandemia, el país necesitará en el futuro mayores ingresos para suplir el gasto público que requerirá la recuperación económica de la crisis que vivimos. También es claro que nuestro esquema fiscal (que incluye el componente de gasto) debe ser más progresivo. Pero, en ese sentido, es importante señalar que se requiere un análisis profundo y detallado de la situación fiscal que lleve a una modificación estructural de los ingresos y gastos de la Nación, sin que para ello se tenga que demandar el ET vigente. Es decir, no se le puede pedir a la máxima autoridad judicial y juez constitucional del país, que arregle los problemas fiscales del país con el cambio de todas las normas existentes, porque, primero, eso va mucho más allá del control de constitucionalidad de una Ley, y segundo, porque

<sup>1</sup> Ver Auto Inadmisorio D-13762 del 21 de julio de 2020.

<sup>2</sup> Restrepo J. C. y Botero J. H. (2020), “Oposición a la Demanda contra el Estatuto Tributario”, junio de 2020.

ese juez no puede controlar la ejecución diaria de la labor fiscal de las distintas ramas del poder, que bien puede terminar en falta de progresividad, así la norma sea perfecta.

Refiriéndonos a estos puntos y, sin ser abogados, el control constitucional de la CC se puede entender mejor con un ejemplo, extremo y simple, pero ilustrativo. Supóngase que el Legislativo, después de un amplio debate público y cumpliendo todas las normas de trámite legislativo que exigen tanto la Constitución como la Ley Quinta, expide una ley aprobando la esclavitud de un grupo de la población. Por más debate democrático que haya existido, esa sería una norma abiertamente inconstitucional que la CC, como garante de la Constitución, tiene que tumbar inmediatamente. Lo que esta demanda pretendía es lo contrario: tumbar el estatuto del trabajo (por ejemplo) porque se constata que existen condiciones esclavizantes para ciertos trabajadores que el Estado no ha podido eliminar. Si siguiéramos por ese camino, la CC tendría, obligatoriamente, que declarar inexecutable el Código Penal (o alguna otra norma) porque ha fallado en proteger la vida de los colombianos, que es el derecho más fundamental de todos y la Constitución es explícita en que el Estado debe hacerlo respetar. Así, existen más ejemplos, que al aplicarse esta lógica terminarían llevándonos a que la CC asumiría funciones propias del Legislativo y, en menor medida, del Ejecutivo, debilitando severamente la democracia.

Adicionalmente, los análisis que hizo el mismo Gobierno Nacional a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) indican que el panorama fiscal es complejo. Como lo mencionamos en nuestro *Comentario Económico del Día* 24 de julio de 2020, las necesidades fiscales en los próximos diez años, a causa de los efectos de la pandemia y de otros factores estructurales, rondarán los 8-10 puntos del PIB, que se cubrirán con reducciones modestas del gasto, un mayor crecimiento económico y, sobre todo, con un aumento de los ingresos tributarios de la Nación, que son excesivamente bajos comparados tanto con el estándar internacional, como con las necesidades

de inversión que existen en Colombia. Esto último debe empezar con una Reforma Tributaria que, de hecho, ya ha sido anunciada por el Gobierno, con la que se espera recaudar 2 puntos del PIB (una cifra bastante optimista).

Así las cosas, con el ánimo de contribuir al debate que señala la Corte y teniendo en cuenta las necesidades de una Reforma Tributaria en el mediano plazo, en este *Comentario Diario* rescatamos algunos de los argumentos de nuestro *Informe Semanal 1510* que, de acuerdo con nuestros análisis, ayudarían a modificar, a través del Congreso, las fallas que adolece el ET vigente, para que logremos, por fin, avanzar en los principios de progresividad y eficiencia requeridos del sistema tributario, al mismo tiempo que efectivamente aumentemos el recaudo como porcentaje del PIB (14% a nivel de Gobierno Central) y nos acerquemos al promedio de la OCDE (alrededor del 20%). También incluimos un argumento no económico, más bien relacionado con los pilares democráticos, para resaltar que el país tiene un orden constitucional y que no se debe promover que los poderes públicos se desconozcan entre ellos mismos. Es decir, debemos avanzar en estos propósitos a través de la institucionalidad y las vías democráticas.

### I. Argumentos económicos sobre la urgencia de implementar una reforma fiscal en Colombia (alejados de declarar inexecutable el Estatuto Tributario)

#### Razones detrás de la alta participación de los impuestos indirectos en los ingresos tributarios

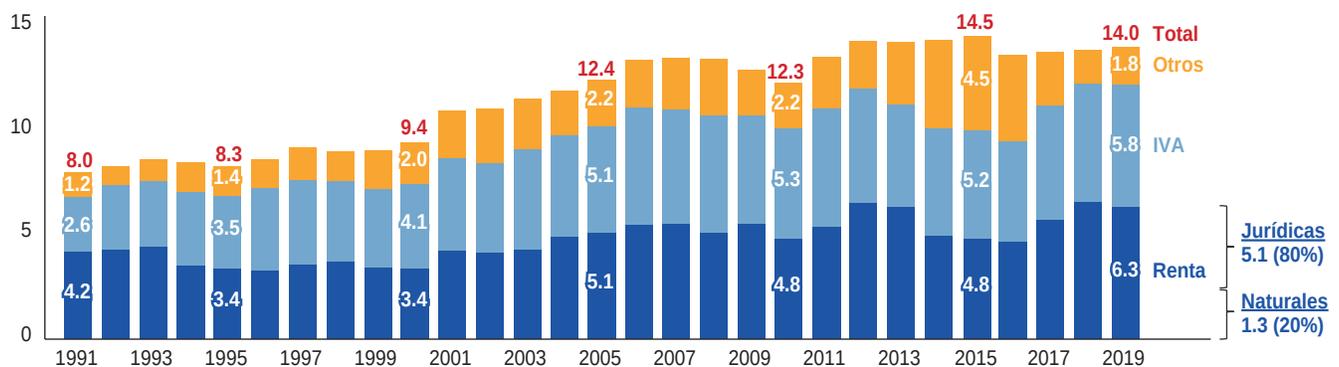
Este tema es bien importante, ya que es un hecho, teórico y empírico, que los impuestos indirectos (ventas, IVA) no son progresivos, por definición, al no tener en cuenta la capacidad contributiva de las personas. En efecto, entre los argumentos sobre la falta de progresividad del sistema tributario, en la demanda al ET se hace referencia a la elevada participación de los impuestos indirectos. Las estimaciones del documento muestran cómo estos impuestos

representaron el 41% del total de los ingresos tributarios en 2017 (año para el cual se cuenta con datos comparables), cifra superior al 32% observado en los países de la OCDE. Nótese cómo esto es consistente con el incremento del recaudo del IVA durante los últimos años, que pasó del 4% del PIB en el año 2000 a niveles cercanos al 6% del PIB en 2019 (en los noventa no llegaba al 3% del PIB, ver Gráfico 1).

Pero esto no es producto del azar, ni de un problema intrínseco del ET. Al respecto, cabe hacer varias aclaraciones. En primer lugar, Colombia todavía re-

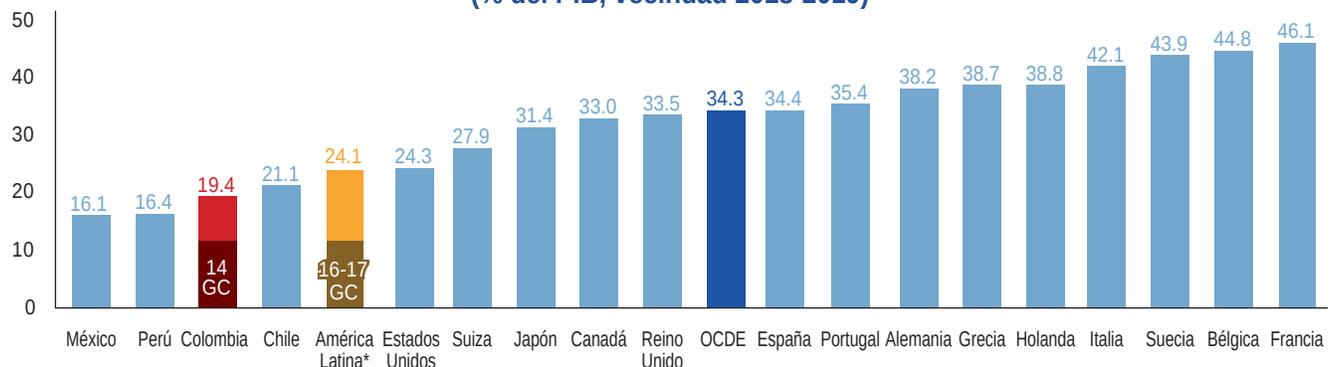
gistra niveles de recaudo del IVA (como porcentaje del PIB) bajos al compararnos con lo observado en países pares como Chile (8% del PIB). Esto muestra que, en realidad, esa elevada participación de los impuestos indirectos está más relacionada con: (i) el bajo nivel de recaudo tributario, que se mantiene cerca del 14% del PIB, por debajo del 16%-17% del PIB observado en América Latina (ver Gráfico 2); y (ii) la necesidad de recargar el sistema tributario en ese tipo de impuestos, dado que no se ha logrado un aumento suficiente del recaudo del Impuesto de Renta, que sí es progresivo, o puede serlo, de-

**Gráfico 1. Recaudo Tributario del Gobierno Central (% del PIB, 1991-2019)**



Fuente: cálculos ANIF con base en MHCP.

**Gráfico 2. Recaudo Tributario (% del PIB, vecindad 2018-2019)**



\*Incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.  
Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP y OCDE.

bido a que una tasa marginal bien diseñada (como de hecho existe en Colombia y los demandantes lo reconocen) logra que las personas naturales paguen una mayor proporción de su ingreso a medida que este último crece. Y ¿por qué el recaudo de Impuesto de Renta es tan bajo en Colombia? Simplemente porque la base de personas naturales declarantes/contribuyentes de ese impuesto continúa siendo estrecha, precisamente por consideraciones erróneas sobre los principios de progresividad tributaria (en lo que profundizaremos en la siguiente sección). Es decir, es cierto que el sistema tributario está recargado en los impuestos indirectos, como el IVA, pero eso obedece más a la dificultad de lograr una mayor participación del Impuesto de Renta y, con ello, alcanzar mayores niveles de recaudo.

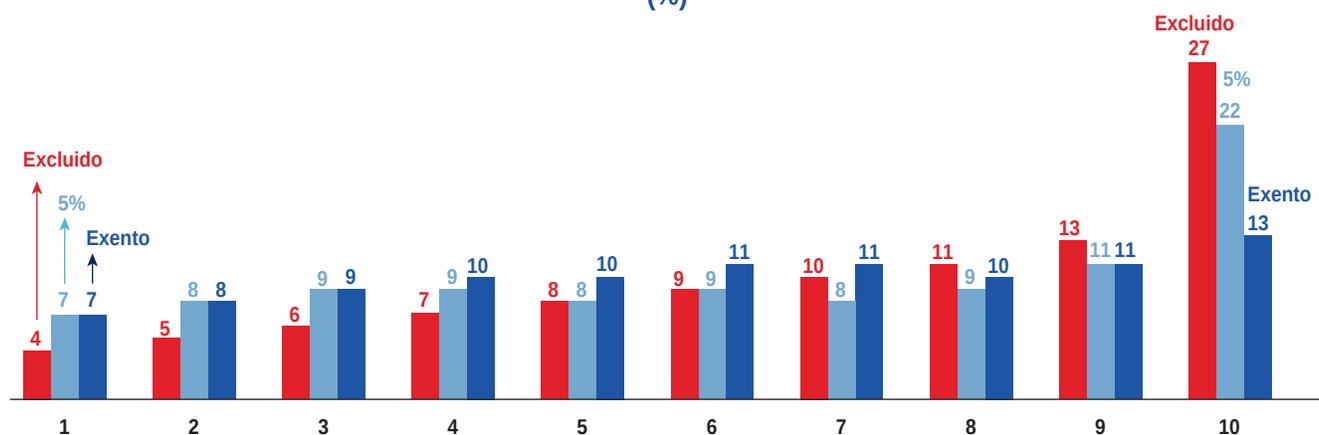
En segundo lugar, las decisiones de excluir y dejar exentos algunos bienes y servicios del pago del IVA han llevado a que este impuesto sea aún más regresivo, al beneficiar a los hogares de mayores ingresos. Por ejemplo, en el Gráfico 3 se observa cómo de cada \$100 ahorrados en bienes excluidos, los hogares más ricos se benefician de \$27, mientras que los más pobres solo de \$4. Algo similar ocurre en el caso de los bienes y servicios con tasas preferenciales del 5% o aquellos exentos del pago del IVA. Este

es un punto muy importante, ya que comúnmente la creencia en los círculos políticos y periodísticos es que las exclusiones y exenciones del IVA de algunos bienes, especialmente de la canasta familiar, generan mayor equidad. La información disponible muestra exactamente lo contrario.

Claramente, la manera de hacer el IVA menos regresivo es a través de la ampliación de su base, con la eliminación de los tratamientos a tasas preferenciales y las exenciones. Y, para mitigar el efecto negativo sobre los hogares de menores ingresos, debe ampliarse la devolución del IVA a las familias más vulnerables, tal como se empezó a implementar desde este año, después de discutirse por más de veinte años, lo cual podría continuar en el futuro si se gravan, a la tasa general, una mayor cantidad de bienes y servicios. Nótese cómo esto no solo tiene la bondad de simplificar el sistema tributario, sino que, además, trae beneficios de formalidad, al permitir mayor trazabilidad y menos posibilidades de evasión, lo cual, por sí mismo, resulta ser más progresivo.

Adicionalmente, se deben revisar los beneficios tributarios, tanto del IVA (que representan el 82% del total) como del Impuesto de Renta (17%), para eliminar aquellos que no tengan sustento económico, los cua-

**Gráfico 3. Participación de cada decil de gasto en bienes y servicios a tarifa 5%, excluidos y exentos (%)**



Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP, "Presentación Propuesta Ley de Financiamiento 2018".

**Cuadro 1. Costo fiscal de los beneficios tributarios (2018)**

	\$ billones	% del PIB	% del total
Renta	13.4	1.4	17
IVA	64.7	6.6	82
Carbono	0.3	0.03	0.3
Gasolina y ACPM	0.2	0.02	0.3
<b>Total</b>	<b>78.6</b>	<b>8.0</b>	<b>100</b>

Fuente: cálculos ANIF con base en DIAN y DANE.

les se estima tienen un costo cercano a \$80 billones (8% del PIB), ver Cuadro 1. Enhorabuena, la Ley de Financiamiento 2010 de 2019 creó una Comisión con expertos de varios países para estudiar los beneficios vigentes en el sistema tributario colombiano y hacer recomendaciones para su eventual modificación. Es claro que muchos de estos tratamientos preferenciales terminan beneficiando, injustificadamente, a posibles contribuyentes de mayores ingresos.

### Retos para lograr una mayor progresividad del Impuesto de Renta

En los últimos años, Colombia logró importantes avances en materia de tributación, particularmente en el caso del Impuesto de Renta que, por definición, es un impuesto progresivo si se diseña con tasas marginales crecientes. El país dio un importante paso al adoptar parte de las recomendaciones de la OCDE (2015)<sup>3</sup>. En particular, se destaca la adopción de esquemas de progresividad tributaria significativos en cabeza de las personas naturales, gracias a las mayores tasas marginales de Impuesto de Renta para los hogares más ricos y la implementación de topes

relativos y absolutos en deducciones o exenciones, con el propósito de contener la maraña de descuentos que se tenía anteriormente que, invariablemente, terminaban beneficiando a los más ricos y a los que podían pagar mejores asesores tributarios.

Sin embargo, el incremento en la progresividad y la ampliación de la base gravable entre personas naturales todavía son claramente insuficientes, al no incluir a toda la clase media, por un lado, y tener un impuesto a los dividendos débil, por el otro. Este resulta ser el verdadero problema de fondo, más no la propia estructura del Impuesto de Renta. En efecto, solo el 13.5% de la Población Económicamente Activa (PEA) declara ingresos y el 4.5% termina contribuyendo a este impuesto, que son principalmente los asalariados de altos ingresos. Así las cosas, no es sorprendente que nuestro recaudo por Impuesto de Renta sea tan bajo, obligando a recurrir a impuestos regresivos como las ventas y el IVA. Recordemos que la técnica tributaria recomienda iniciar el gravamen de ingresos a tasas bajas del 1%-3% a partir del ingreso de clase media, el cual está alrededor de los \$2 millones/mes en Colombia. No obstante, el umbral de la Retención en la Fuente está actualmente en valores cercanos a los \$5 millones/mes. Claramente, lo que se requiere para lograr mayores ganancias en progresividad es ampliar la base de declarantes y contribuyentes, lo cual no se ha logrado en los escenarios políticos, pese a los esfuerzos de los últimos gobiernos.

Todo lo anterior lleva a que la tributación directa en Colombia continúe fuertemente recargada sobre las personas jurídicas (alrededor del 80% del total) comparado con las personas naturales (solamente el 20%), tendencia totalmente opuesta a lo que se observa en el resto del mundo y a lo que recomienda la teoría económica. Esto porque la tributación empresarial afecta la competitividad del país y tiene implicaciones negativas sobre los niveles de inversión y generación de empleo, lo que termina perjudicando en mayor medida a la población de menores ingresos, tal y como lo ha demostrado la evidencia en Colombia, donde, además, el problema se agrava por la presencia de altos impuestos a la nómina destinados a finan-

<sup>3</sup> OCDE (2015), "Estudios económicos de la OCDE Colombia", enero de 2015.

ciar porciones importantes de la política social. En el Gráfico 4 se observa cómo en los países desarrollados cerca de un 80%-85% del recaudo del Impuesto de Renta (que llega al 10%-12% del PIB) proviene del gravamen a los hogares y personas y solo un 15%-20% proviene de las firmas. Y esto incluye a países que frecuentemente son utilizados como ejemplo de buenas políticas tributarias y de equidad, como los nórdicos, Inglaterra y Alemania.

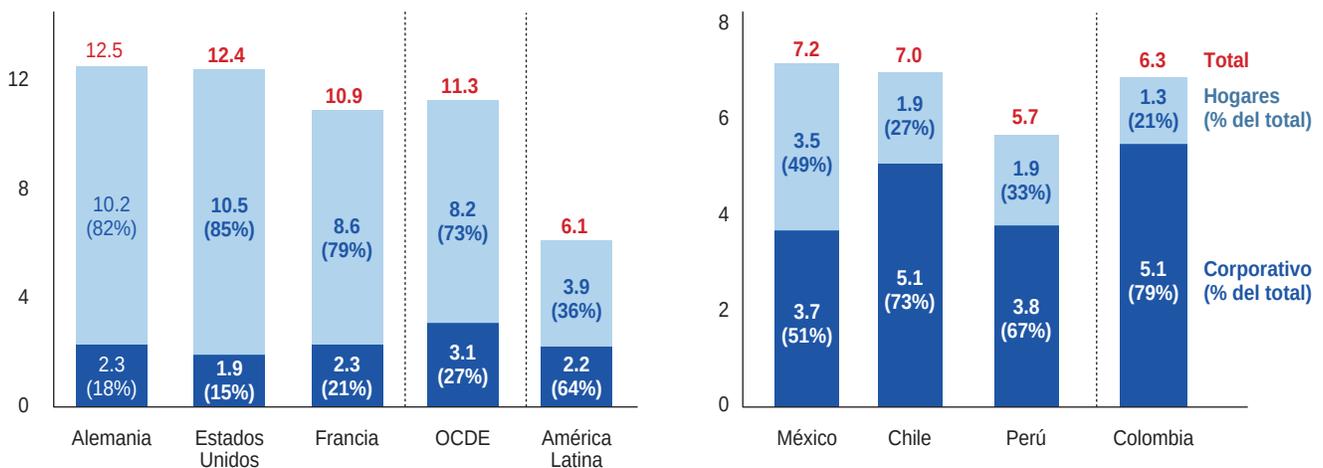
**Gasto público en Colombia**

Indudablemente, un análisis riguroso de la progresividad del sistema fiscal debe incluir también los aspectos referentes al gasto, pues el sistema fiscal debe entenderse como la conjunción del ingreso y del gasto público, tal como lo resaltan Restrepo y Botero (2020). En efecto, los propios autores de la demanda hacen referencia al Gini antes y después de impuestos y transferencias, aun cuando su demanda va enfocada a la progresividad del sistema tributario. De hecho, en una defensa posterior de la demanda en un medio digital, los autores de la demanda argumentan que ella debe concentrarse en el sistema tributario porque eso es lo que dice la Constitución.

Sin embargo, como se dijo, ellos mismos analizan el Gini antes y después de impuestos y transferencias, pero, más de fondo, esa argumentación olvida que los impuestos solo existen para financiar el gasto del gobierno requerido para los fines que la sociedad haya determinado a través de su sistema y debate político, entre ellos la equidad. No existen para nada más. Por lo tanto, analizar el impacto en la equidad y la eficiencia de los impuestos separados del gasto, que son su único fin, debilita de manera importante el argumento de la demanda. De hecho, esa citada defensa en el medio digital dejó aún más en claro la inconveniencia de esta demanda.

Por esas razones, al margen de los problemas del esquema tributario, también debe revisarse el gasto en Colombia, pues el gasto público con “enfoque social” se incrementó desde niveles inferiores al 5% en los años noventa a cerca del 10% del PIB en años recientes. Ese incremento da cuenta del mandato de la Constitución Política de 1991 y de la voluntad de los diferentes gobiernos por incrementar los programas sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros). A pesar de eso, la distribución del ingreso no ha progresado significativamente,

**Gráfico 4. Recaudo Tributario del Impuesto de Renta (% del PIB, vecindad 2017-2019)**



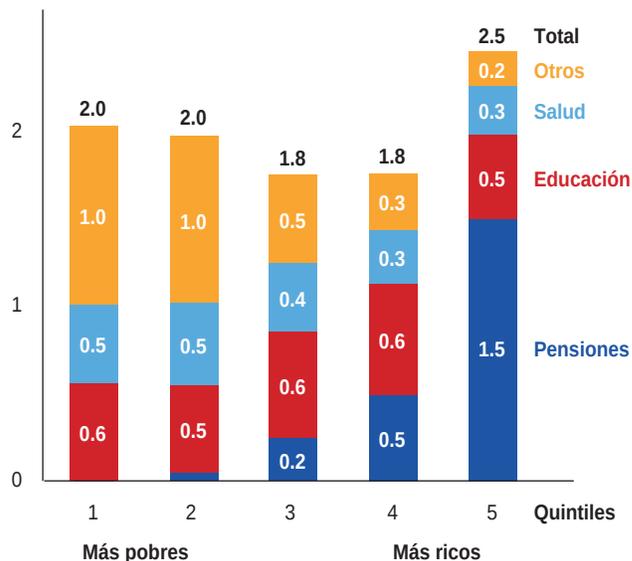
Fuente: elaboración Anif con base en MHCP, DIAN y OCDE.

aunque la pobreza sí se había reducido de manera sustancial, por lo menos hasta antes de la aparición de la emergencia sanitaria actual y los aislamientos severos que ella ha implicado. Incidentalmente, es sorpresivo que la demanda no vea como un elemento importante la gran reducción de la pobreza en Colombia, que ha surgido, precisamente, de la combinación de un crecimiento económico alto y políticas sociales (financiadas con impuestos) apropiadas en muchos sectores.

Una porción de ese incremento del gasto social se explica por programas como Familias en Acción y Colombia Mayor. Sin embargo, el gasto en esos programas es más bien bajo (cerca al 0.4%-0.5% del PIB) y tiene un modesto efecto sobre los resultados sociales. El problema de regresividad es más bien atribuible a componentes gruesos del gasto social, en los que rubros como la educación básica y la salud preventiva han sido progresivos y, en cambio, los relativos a los subsidios pensionales de estratos altos han sido muy regresivos. Respecto a esto último, cabe mencionar que esos elevados subsidios corresponden solo en una mínima porción a las llamadas “mega pensiones”, pues recordemos que el Acto Legislativo 01 de 2005 prohibió los regímenes especiales a partir de 2010 (dejando tan solo los concernientes a la fuerza pública y al Presidente de la República) e introdujo modificaciones relacionadas con las pensiones millonarias de los congresistas o magistrados, ajustándolas (a futuro) al máximo de 25SML/mes.

El Gráfico 5 muestra la distribución de los subsidios en Colombia por quintil de ingreso. Aquí se observa cómo el quintil más rico concentra un 2.5% del PIB del gasto social (equivalente al 25% del total), mientras que los subsidios que reciben los dos quintiles inferiores llegan solo al 2% del PIB cada uno (20% del total). Esto es particularmente evidente en el caso de las pensiones, pues el quintil más rico concentra el 65% del total de los subsidios pensionales, mientras que la participación de los quintiles más bajos (1 y 2) llega conjuntamente tan solo al 2%. Esto se debe, exclusivamente, a la alta regresividad del

Gráfico 5. Focalización de los subsidios por quintil de ingreso (% del PIB, 2016-2017)

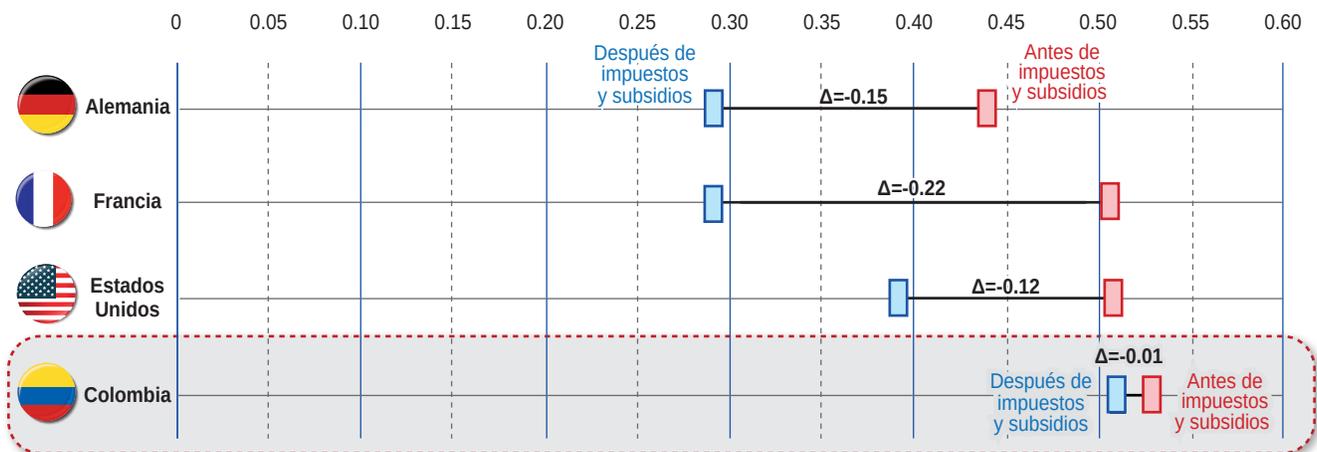


Fuente: elaboración ANIF con base en DNP.

Régimen de Prima Media (RPM), el cual redistribuye los recursos de todos los colombianos, provenientes de impuestos, a los afiliados de ingresos medios y altos con empleos formales, que son los que logran pensionarse. La aritmética de los inequitativos subsidios lo dice casi todo: mientras que se destina cerca del 4% del PIB por año a las regresivas pensiones del RPM, los programas sociales pro-equidad (antes mencionados) tienen asignaciones presupuestales muy inferiores. ¿Cómo es posible que semejante resultado tan negativo desde todo punto de vista no sea objeto ni siquiera de una mención en una demanda que supuestamente busca mejorar la progresividad del sistema fiscal colombiano?

Por lo anterior, Colombia es uno de los pocos países en los cuales las transferencias públicas de las pensiones tienden a aumentar la desigualdad medida en términos del Gini, anulando las ganancias provenientes de otras transferencias monetarias.

**Gráfico 6. Medición de desigualdad en países desarrollados y Colombia (antes y después de impuestos y subsidios) (Coeficiente de Gini, mín. =0, máx.=1; año 2017)**



\*0=igualdad perfecta, 1=desigualdad perfecta.  
Fuente: cálculos Anif con base en Blinder (2018) y DNP.

Al considerar las bajas ganancias provenientes de la tributación (al tener una estrecha base de declarantes o contribuyentes), Colombia es también de los pocos países en los que la política fiscal tiene baja incidencia sobre la distribución del ingreso (ver Gráfico 6). De ahí la urgencia de que se discutan las reformas estructurales, tanto fiscal como pensional, así como la conveniencia de implementar un esquema de “Renta Básica Semi Universal” que, sin embargo, requiere cumplir ciertos requisitos antes de su adopción.

Para finalizar esta sección, teniendo en cuenta todos estos argumentos técnicos, que ya son suficientemente poderosos y, en referencia específicamente a la demanda, es claro que estos muestran que la mayoría de los problemas de regresividad e ineficiencia del sistema fiscal colombiano no son un problema de la escritura de una ley, sino de aplicación y de debate político. De manera importante, todos estos argumentos son, en sí mismos, sujetos de un debate profundo, debido a que pueden ser objeto de diferen-

tes interpretaciones. Eso no lo reconoce la demanda. Así las cosas, demandar una ley o, peor aún, toda una estructura tributaria por un resultado *ex post* parece totalmente fuera de los límites de lo posible y lo apropiado.

## II. Y ¿dónde queda la separación de poderes?

Como mencionamos al principio, además de los argumentos que expusimos en la sección anterior, existe un aspecto no económico, pero sí muy importante, para considerar esta demanda inconveniente. Como la mayoría de los países del mundo, Colombia es una democracia y, como tal, se rige por principios democráticos y, en particular, en un pilar fundamental de ese sistema: la separación de los poderes *Ejecutivo, Legislativo y Judicial*. Esa separación es fundamental para garantizar que ninguno de ellos se vuelva autoritario y empiece a ignorar los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, llamamos la aten-

ción en que, de acuerdo con la misma Constitución, el Congreso, por iniciativa del Gobierno Nacional, es la única institución encargada de definir los tributos, norma que es sabia ya que todos los gobiernos, sin importar su orientación ideológica o nivel de corrupción, siempre preferirán tener más impuestos que les permitan un mayor nivel de gasto. Así las cosas, la Constitución es más que clara en darle esa competencia al Legislativo, sin que medie ninguna intromisión del poder judicial y, menos, una peligrosa orden de la CC, como se pretende en la demanda que, como si fuera poco, viene acompañada por la creación de un comité de expertos, a los que nadie eligió, para que vigilen que el Congreso está haciendo lo que la CC le dijo que hiciera. De prosperar el argumento de los demandantes, estaríamos al filo de una eventual usurpación de los poderes que la misma Constitución de 1991 claramente dividió.

Al no admitir las pretensiones de los demandantes, la CC sabiamente resguardó dos principios democráticos fundamentales: (i) que el Congreso es el encargado de determinar los tributos; y (ii) el Ejecutivo el encargado de ejecutar el gasto proveniente de su recaudo. En efecto, mencionó la Corte: “(...) *Admitir esta demanda, en las condiciones examinadas, implicaría trasladar a la Corte Constitucional un debate que debe darse en otros órganos, como el Congreso de la República, al cual la propia Constitución ha atribuido competencia para realizar las valoraciones y ponderaciones que se proponen ahora, desde una base empírica*”.

Cabe resaltar que, si bien los demandantes reconocen el principio democrático y la autonomía del Congreso de la República, pretendían que la Corte no solo lo obligue a legislar sobre la materia, sino que además pone a consideración, obligatoriamente también, todas sus futuras actuaciones a un examen por parte de la citada Comisión de Expertos. Sobre lo cual la Corte indicó en la sentencia: “(...) *Una intervención de este tipo va más allá de recordar al Congreso la necesidad de cumplir sus deberes constitucionales*”.

Como se mencionó al principio de este documento, bajo la misma lógica de los demandantes, el país

podría verse inmiscuido en una serie de demandas constitucionales sobre materias distintas, pero que guardan la misma lógica. Creemos que el camino es legislar y que el Congreso haga su trabajo dentro de un debate democrático como el ordenado por la misma Constitución. Finalmente, en ANIF destacamos la importancia del debate que se derivó a raíz de la demanda, pero debemos resaltar que este tipo de discusiones debe hacerse en las instituciones y espacios apropiados.

### Conclusiones

En los últimos años, Colombia logró importantes avances en materia de tributación, al adoptar elementos de carácter estructural, según algunas de las recomendaciones de la OCDE y de otros expertos. Entre esos elementos se destacan: (i) el incremento en la tasa general del IVA desde los bajos niveles del 16% al 19%, aunque se mantienen los tratamientos a tasas preferenciales y las exenciones, lo que hace que este impuesto sea aún más regresivo; (ii) la introducción de la devolución del IVA para los hogares de menores recursos como elemento fundamental para contrarrestar la regresividad de los impuestos indirectos; (iii) la eliminación de algunos impuestos a la nómina; y (iv) el aumento en las tasas efectivas de tributación de los hogares de mayores ingresos, pese a que la mayor progresividad y la ampliación de la base gravable todavía son insuficientes, al no incluir a toda la clase media-alta. Esto último explica que todavía el Impuesto de Renta continúe fuertemente recargado en las personas jurídicas, contrario a lo recomendado y a lo que hacen los países con sistemas tributarios más progresivos que el colombiano.

Sin embargo, es claro que, a pesar de los recientes avances, seguimos lejos de un esquema tributario que garantice un recaudo suficiente para las necesidades del país, que sea más equitativo y eficiente. En efecto, el recaudo tributario del Gobierno Nacional se ha mantenido alrededor del 14% del PIB durante los últimos años, quedándose corto frente a la meta del 16%-17% del PIB que hoy se observa

en promedio en América Latina. Adicional a esto, se tienen agravantes por cuenta de: (i) las mayores presiones de gasto en los próximos años, que consideramos rondarán entre el 8% y el 10% del PIB, pues la pandemia amplió las necesidades de inversión en frentes clave de seguridad social en salud y transferencias monetarias, infraestructura, educación, entre otros; y (ii) la necesidad de volver a déficits fiscales del 2.5% del PIB en el año 2022, consistente con las metas de la Regla Fiscal, que volverían a aplicar a partir de ese año, algo que desde nuestro punto de vista será difícil de lograr.

Teniendo en cuenta todo eso, es evidente que el Estatuto Tributario de Colombia requiere de reformas profundas y detalladas, que cumplan con los principios de progresividad, equidad y eficiencia. Al mismo tiempo, resulta clave revisar detenidamente las disposiciones en materia de gasto público, pues el sistema fiscal debe entenderse como el conjunto del ingreso y del gasto público. Desafortunadamente, los ítems más grandes de gasto en Colombia, en par-

ticular el gasto pensional derivado del Régimen de Prima Media, son bastante regresivos.

Así las cosas, en ANIF consideramos que la solución a los retos fiscales no pasa por declarar la inconstitucionalidad del Estatuto Tributario, según lo demandado recientemente por un grupo de destacados economistas y abogados. De manera acertada, la Corte Constitucional decidió inadmitir esa demanda. Entre los múltiples argumentos de la Corte, llamamos la atención sobre aquel referente a que este tipo de debates debe darse dentro de la institucionalidad, a través del Congreso de la República, con el debate político y democrático que allí se genera. No olvidemos que nuestros pilares democráticos descansan sobre la separación de poderes y, por tanto, el Legislativo es el que deberá promover un debate amplio y libre de cualquier sesgo que nos lleve a la construcción de un Sistema Tributario que se enfoque en lograr mayor recaudo, equidad y eficiencia. Allí está la posibilidad de seguir reduciendo la pobreza y avanzar en la búsqueda de mayor equidad.