

En este informe

1. Introducción
2. Estructura Tributaria e inflación
3. Cuantificación efecto de la Reforma Tributaria sobre la inflación
4. Conclusiones

Participaron en la elaboración:

Luis Fernando Mejía

Director DGPM

Andrés Murcia

Oscar Guzmán

Diego Lozano

María Paula Valderrama

Asesores DGPM

La Reforma Tributaria generó una reducción de 33 pbs en la inflación de 2013. Esto sugiere que en ausencia de la Reforma Tributaria, la inflación en 2013 habría sido de 2,27%.

El impacto de la Reforma Tributaria de 2012 sobre la inflación

1. Introducción

La Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) tuvo como propósito fundamental contribuir a la reducción de la desigualdad económica y la generación de empleo formal. Esta reforma implementó cambios en el impuesto a la renta de las personas naturales con el impuesto mínimo alternativo (IMAN), en la tributación de las empresas con el impuesto para la equidad (CREE) y en el impuesto al valor agregado (IVA) con la simplificación de las tarifas, entre otras medidas.

En particular, los cambios en las tarifas de IVA establecidas en la Reforma Tributaria incidieron en el grupo de alimentos y bienes y servicios regulados (como los combustibles), los cuales presentaron una menor inflación y contribuyeron a la reducción de la inflación total en 2013. De hecho, la inflación en 2013 registró la variación anual más baja desde 1955 (1,94%), presentando una disminución de 50 puntos básicos (pbs) frente a lo observado en 2012, siendo menor al rango meta establecido por el Banco de la República (2%-4%).

Este reporte expone los principales aspectos de la Reforma Tributaria que tuvieron incidencia en el comportamiento de la inflación. Los resultados de los ejercicios contables indican que la Reforma Tributaria tuvo un impacto directo de reducción de 19 puntos básicos (pbs) y un impacto indirecto de reducción de 14 pbs, para un efecto total de 33 pbs de menor inflación en el 2013. Lo anterior sugiere que en ausencia de la Reforma Tributaria, la inflación en 2013 habría sido de 2,27%.

2. Estructura Tributaria e inflación

Cambios en la tributación

La Reforma Tributaria, a través de la simplificación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), tuvo efectos directos sobre los precios de algunos bienes de la canasta familiar al igual que sobre algunas materias primas, especialmente en productos alimenticios, insumos del sector agrícola y combustibles.

La estructura del IVA antes de la Reforma Tributaria se caracterizaba por una multiplicidad de tarifas. Adicionalmente, este esquema presentaba un tratamiento discriminatorio de bienes que tienen un proceso de producción similar o que son

bienes sustitutos, lo que se evidenciaba particularmente en el sector agropecuario¹. A su vez, se hacía una diferenciación tributaria a materias primas dependiendo del uso o destino de las mismas, haciendo complejo su control.

La Reforma Tributaria simplificó el esquema de este impuesto reduciendo el número de tarifas aplicadas, al pasar de siete tarifas a tres tarifas (0%, 5% y 16%), y eliminó el tratamiento diferencial de bienes y materias primas al unificar el tratamiento de actividades económicas comparables (ej. pescado vs otras proteínas de origen animal²). Adicionalmente, se creó un Impuesto Nacional al Consumo (Impoconsumo) sobre rubros como servicios de telefonía móvil, servicios de restaurantes y bares, y vehículos con ciertas especificaciones.

Analizando las tarifas a los bienes y servicios antes y después de la Reforma Tributaria se observa una disminución en la tarifa con la que se gravan los principales bienes y servicios que componen la estructura de costos del sector agropecuario, así como algunos bienes de consumo masivo que hacen parte de la canasta familiar (Cuadro 1).

De la misma forma, se destaca el cambio en la estructura de los impuestos de combustibles. Antes de la Reforma Tributaria existían dos tributos sobre la gasolina, el impuesto global y la tarifa de IVA. El impuesto global era un impuesto de suma fija que se incrementaba año a año con la inflación, mientras que la tarifa de IVA (16%) se cobraba sobre una base establecida por el Ministerio de Minas y Energía. Estos dos impuestos sumaban en total \$1.250. Con la implementación de la Reforma Tributaria, se estableció un único gravamen conocido como el Impuesto Nacional que trajo consigo una reducción de \$200, con lo cual el impuesto sobre la gasolina sin mezcla pasó de \$1.250 a \$1.050 por galón. Adicionalmente, dicho Impuesto Nacional se ajusta cada febrero con la inflación del año anterior.

Cuadro 1: Ejemplos de cambios en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)

COMPONENTE	ANTES DE LA REFORMA TRIBUTARIA	DESPUÉS DE LA REFORMA TRIBUTARIA	DIFERENCIA (PP)
<i>MATERIAS PRIMAS Y PRODUCCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO</i>			
Trigo	10%	5%	-5
Preparados para alimentación de animales	16%	5%	-11
Maquinaria agrícola	16%	5%	-11
<i>CANASTA FAMILIAR</i>			
Aceites y Grasas	16%	5%	-11
Pastas alimenticias	10%	5%	-5
Café	10%	5%	-5
Azúcar	10%	5%	-5

Fuente: Ley 1111 de 2006; Ley 1607 de 2012. Cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Comportamiento de la inflación

En 2012 la inflación se ubicó en 2,44%, cifra inferior en 129 pbs a la registrada en 2011 (3,73%). En 2013, la inflación mantuvo una tendencia decreciente y registró una variación anual de 1,94%, tasa menor en 50 pbs a la registrada en 2012 (Gráfico 1A).

¹ Exposición de motivos al Proyecto de Ley “por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012).

² Se incluyeron en la categoría de bienes exentos (gravados a tasa 0%) algunos productos de la acuicultura que se encontraban como excluidos o gravados a tarifa general (16%) antes de la Reforma Tributaria. Este cambio permitió igualar las condiciones de competencia en la producción de diferentes proteínas animales.

Es importante destacar que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) captura las variaciones en los precios de los siguientes grupos de gastos: (i) Alimentos, (ii) Transables, (iii) No transables y, (iv) Regulados. El grupo de alimentos se compone de aquellos que son perecederos y otros que tienen algún proceso industrial. Estos últimos son conocidos como alimentos procesados. Por su parte, el grupo de transables hace referencia a aquellos bienes que pueden ser vendidos en los mercados internacionales, como los electrodomésticos, textiles, medicinas, entre otros. El resto de bienes y servicios se consideran no transables; a este grupo pertenecen los arriendos, las matrículas y los seguros. Finalmente, los regulados son aquellos precios de bienes y servicios donde el Gobierno tiene incidencia, como los servicios públicos, el transporte y los combustibles.

Analizando el comportamiento de los componentes anteriormente descritos, en 2013 los componentes de gasto de alimentos y regulados, los cuales representan una ponderación conjunta del 43,5% dentro del IPC, presentaron disminuciones importantes que explican la menor inflación durante ese año. La tabla descrita a continuación resume el comportamiento de las variaciones anuales por componente (Cuadro 2).

Cuadro 2: Inflación componentes - Variación anual

COMPONENTE	2012	2013	DIFERENCIA (PBS)
<i>ALIMENTOS</i>	2,52%	0,86%	-166
Perecederos	-5,15%	-0,54%	461
Procesados	3,66%	1,05%	-261
<i>TRANSABLES*</i>	0,77%	1,40%	63
<i>NO TRANSABLES*</i>	3,92%	3,76%	-16
<i>REGULADOS</i>	1,91%	1,05%	-86
Combustibles	1,26%	-3,17%	-443
Transporte	3,25%	2,62%	-0,63
Servicios Públicos	0,96%	1,37%	41
<i>TOTAL</i>	2,44%	1,94%	-50

Fuente: DANE. * Sin alimentos y sin regulados.

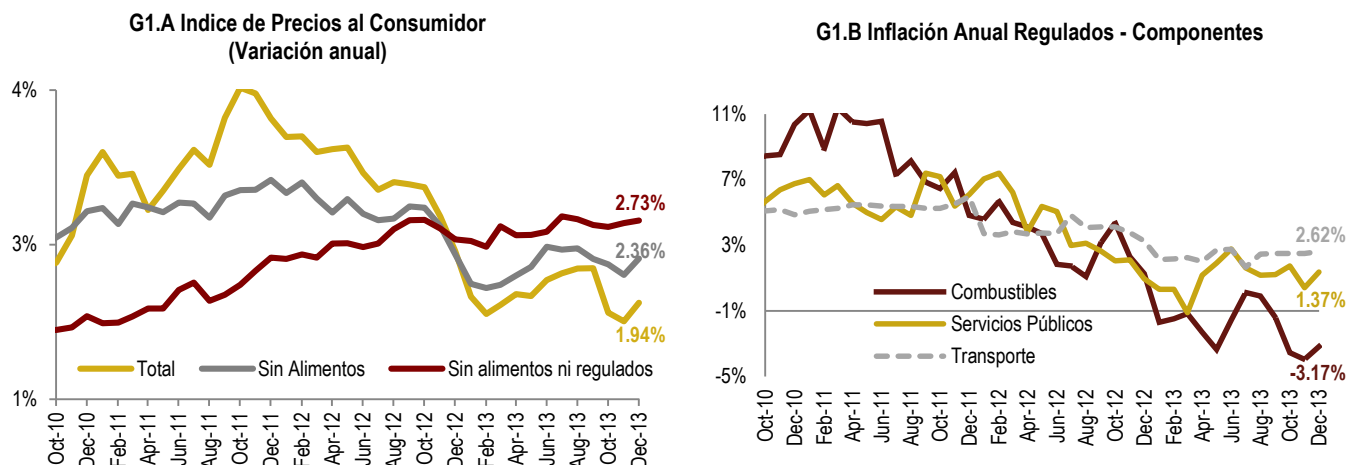
El grupo de alimentos presentó una variación anual de 0,86% en 2013, menor que la registrada en 2012 (2,5%) (Gráfico 2B). Este descenso fue resultado de una reducción de la inflación de procesados y una continuación de la caída en los precios de los perecederos.

En el caso del grupo de regulados se observó una disminución en la inflación anual, al ubicarse en 2013 en 1,05%, explicada principalmente por la reducción en los precios de combustibles (-3,17%) (Gráfico 1B). Este rubro presenta una alta incidencia en la inflación total, ya que los incrementos en los precios de la gasolina o el ACPM encarecen el transporte de los productos que finalmente son transmitidos al precio final que paga el consumidor.³ Por su parte, los precios de servicios públicos y del transporte público presentaron un incremento promedio de 2,6%, que fueron compensados por la caída en los precios de los combustibles en 2013.

Una posible explicación para el comportamiento decreciente de la inflación podría ser un debilitamiento de la demanda interna que genere una reducción de los precios. Sin embargo, esta explicación pierde relevancia al observar el comportamiento de la inflación básica, que se encuentra estrechamente vinculada a la evolución de la demanda interna. En este sentido, el Gráfico 1A muestra que la inflación básica, medida como la inflación sin alimentos y la inflación sin alimentos ni regulados, es mayor que la inflación total e incluso mantiene una tendencia creciente convergiendo a la meta puntual de inflación (3%). De igual forma, la inflación de no transables, que también está asociada directamente a la demanda interna, presentó en el 2013 una relativa estabilidad, indicando un comportamiento favorable en la demanda y en la actividad económica en general.

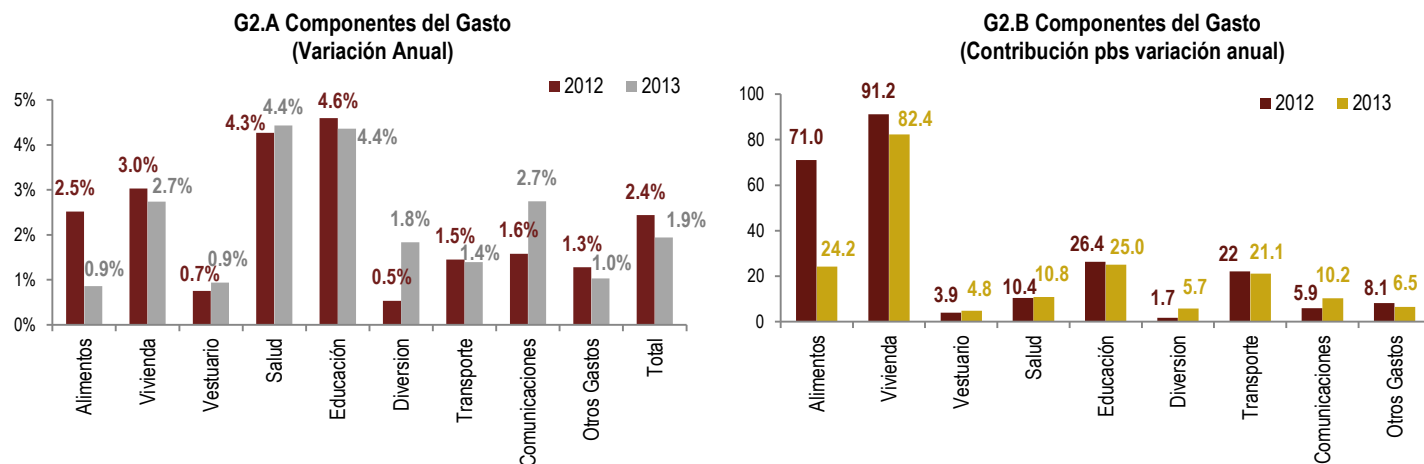
³ El efecto de un ajuste mensual en el precio de la gasolina de 1,5% implica un incremento de la inflación total anual de 7 pbs con base en el estudio de Caicedo et al. (2012), *La nueva fórmula de la gasolina y su potencial impacto inflacionario en Colombia*, Borrador de Economía 698, Banco de la República.

Gráfico 1: Evolución IPC Total y Regulados



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 2: Variación anual y Contribución Componentes del Gasto



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por el contrario, al analizar el comportamiento decreciente de la inflación en los grupos de alimentos y regulados y su consecuente reducción en la contribución a la inflación total, es factible afirmar que la Reforma Tributaria tuvo una incidencia en la reducción en la inflación. Con el fin de cuantificar este efecto, en la siguiente sección se realiza un ejercicio contable que permite corroborar el efecto de la Reforma Tributaria sobre la inflación de 2013.

3. Cuantificación del efecto de la Reforma Tributaria sobre la inflación

Para cuantificar el impacto directo de la Reforma Tributaria sobre la inflación de 2013, se aplican las nuevas tarifas de IVA a los bienes que hacen parte de la canasta del IPC, y se calcula el impacto de neto de las variaciones introducidas por la reforma en el IVA y el Impoconsumo sobre la inflación total. Como se mencionó anteriormente, entre los bienes que sufrieron cambios en sus tarifas se incluyen alimentos como azúcar, café, productos de panadería y pasta, al igual que otros bienes y servicios como vehículos, telefonía móvil y salud prepagada. En materia de regulados se incorporó el efecto sobre combustibles (gasolina).

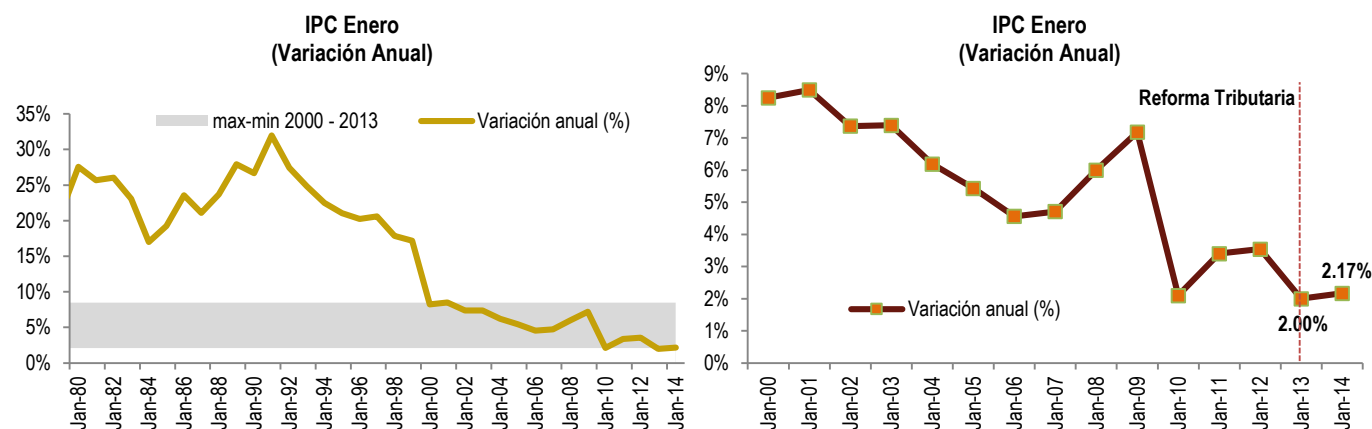
En conjunto, el efecto directo de estos cambios en las tarifas de IVA e Impoconsumo se reflejó en una disminución de la inflación en 19 pbs (Cuadro 3). Este efecto de una sola vez se concentró principalmente en enero de 2013, cuando la inflación fue de 2,0%, el nivel más bajo para este mes desde 1955 (Gráfico 3).

Cuadro 3: Impacto directo de la Reforma Tributaria en la inflación

PRODUCTO	IVA		IMPOCONSUMO	PONDERACIÓN IPC	EFECTO ESTIMADO REFORMA TRIBUTARIA (PP)
	ANTES	AHORA			
Trigo	10%	5%		n.a	
Maíz	10%	5%		n.a	
Pescado seco, ahumado	16%	0%		0,46%	-0,06
Aceites de origen vegetal en bruto	16%	5%		n.a	
Harinas de semillas y frutos oleaginosos; ceras de origen vegetal	16%	5%		n.a	
Otros productos de panadería	10%	16%		0,58%	0,03
Pastas alimenticias	10%	5%		0,26%	-0,01
Café tostado o sin tostar, soluble	10%	5%		0,31%	-0,01
Azúcar de caña refinada	10%	5%		0,39%	-0,02
Mieles y melazas	10%	5%		n.a	
Gasolina y otros combustibles*	16%	0%		2,91%	-0,07
Vehículos automóviles para transporte de personas	35% 25%	16% 16%	16% 8%	4,35%	-0,04
Servicios de telefonía móvil	20%	16%	4%	2,96%	0,00
Salud prepagada	10%	5%		0,24%	-0,01
TOTAL					-0,19

Fuente: Cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en información del DANE. (pp) Puntos porcentuales. (n.a.) No aplica.

* Impuesto Nacional a la gasolina y el ACPM.

Gráfico 3: IPC total enero

Fuente: DANE. Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, es importante anotar que esta aproximación no contempla los cambios en tarifas de los bienes intermedios que no hacen parte de la canasta de consumo de los hogares. En particular, productos agrícolas como el trigo y el maíz, y bienes como el aceite en bruto y los combustibles, tendrían también un efecto indirecto en la inflación al consumidor. Esto debido a que una reducción en el precio de estos insumos reduce los costos de producción de ciertos bienes, lo que debe reflejarse en una reducción en el precio de esos bienes al consumidor.

Para incorporar estos efectos indirectos sobre la inflación es necesario recurrir a una matriz de insumo-producto. En esta matriz, basada en la información de Cuentas Nacionales de 2011, se especifica la utilización sectorial de los diferentes bienes y servicios, lo que permite determinar las modificaciones en los precios de los bienes finales que surgen a raíz de los cambios introducidos por la Reforma Tributaria.

Los resultados de este ejercicio indican que los cambios en las tarifas de IVA e Impoconsumo se reflejaron en 33 pbs de menor inflación, cifra mayor al estimativo inicial de impacto directo de 19 pbs. En particular, el impacto en alimentos y combustibles corresponde a 25 pbs, es decir, un 75% del impacto total (Cuadro 2).

Cuadro 4: Impacto directo e indirecto de la Reforma Tributaria en la inflación

PRODUCTO	EFEECTO (PP)
Gasolina	-0,12
Alimentos	-0,13
Productos agropecuarios	-0,08
<i>TOTAL</i>	<i>-0,33</i>

Fuente: Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (pp) Puntos porcentuales.

4. Conclusiones

- La Reforma Tributaria de 2012 contribuyó a la reducción en el nivel de precios de 2013. Los cálculos sugieren que en ausencia de la Reforma Tributaria, la inflación en 2013 habría sido de 2,27%.
- Al considerar únicamente la incidencia de la Reforma Tributaria en la estructura del IPC, el impacto de la misma sobre la inflación en 2013 asciende a una reducción de 19 pbs. Al considerar adicionalmente los efectos directos e indirectos en la inflación de los cambios en las tarifas de IVA e Impoconsumo, el efecto total de la reforma sobre la inflación es de una reducción de 33 pbs.
- El impacto de la Reforma Tributaria sobre la gasolina y los alimentos fue de 25 pbs, lo que corresponde a un 75% del impacto total de la Reforma Tributaria sobre la inflación.