

Recuadro 3

COMUNICACIONES DE LA BANCA CENTRAL ANTE CAMBIOS EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO: CASOS DE AUSTRALIA, NUEVA ZELANDA, NORUEGA, REINO UNIDO Y CANADÁ

Nicolás Martínez Cortés
Mariana Escobar Villarraga
Juan David Torres Robayo
Daniela Pinilla Marín*

La reciente reforma tributaria en Colombia, aprobada en diciembre de 2016, con entrada en vigencia a partir de enero de 2017 y plazo máximo de adopción en febrero del mismo año, significa un choque al alza sobre el nivel de precios en gran parte de los productos comercializados en el país. Como se menciona en otras secciones de este informe, se espera un efecto alcista sobre el índice de precios al consumidor (IPC), ya sea porque rubros que conforman el índice fueron objeto directo de la reforma o porque responden de alguna manera a otros rubros gravados (vía costos o indexación).

En principio, el incremento de la inflación debería ser en buena parte transitorio debido a que el choque de la reforma sobre el nivel de precios se da por una sola vez. No obstante, puede llegar a tener efectos más permanentes si contagia de forma importante las expectativas de inflación y se genera una mayor indexación.

Debido a esto, es de especial relevancia la manera como la autoridad monetaria comunica y actúa ante estas circunstancias. En la medida en que su acción propicie certidumbre y credibilidad en la meta de inflación, puede contribuir a que las expectativas de mediano y largo plazos no se vean alteradas.

Con esta motivación, a continuación se presenta un resumen de algunas experiencias internacionales similares. En concreto se revisa la comunicación de los bancos centrales de Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido y Canadá¹ ante episodios de reformas al impuesto de valor agregado similares a la actual en Colombia. Para ello se considera la información publicada por estos bancos centrales en dos tipos de documentos: sus comunicados de prensa de decisión de política y sus informes sobre inflación.

1. Comunicación de los bancos centrales

Como se presentará en detalle, dentro de los documentos revisados se destaca la intención inicial por parte de la autoridad monetaria de no reaccionar, en términos de política, a choques netamente transitorios sobre la inflación, en este caso se hace referencia a los cambios en el impuesto del valor agregado. Sin embargo, los bancos centrales mencionan cierta preocupación por la incertidumbre en los efectos de segunda ronda que se podrían generar sobre los formadores de precios y salarios. Por esto concluyen que será necesario vigilar de cerca este suceso y que centrarán su atención en los determinantes de mediano plazo de la inflación, aquellos que deben motivar su decisión de política y que pueden verse de alguna manera afectados por el choque transitorio (vía expectativas).

Como se podría esperar, en estos países el aumento del impuesto impactó al alza la inflación² y sus expectativas de corto plazo; sin embargo, los bancos reportaron que fue de forma transitoria y en magnitudes esperadas por los analistas, lo cual reforzaba el efecto transitorio del choque y la decisión de no intervención.

En los gráficos que se presentan al final del recuadro se muestra para cada una de las cinco economías estudiadas la evolución de la inflación, sus expectativas y la tasa de política monetaria³, contextualizadas con la meta de inflación, la fecha de entrada en vigencia del cambio del impuesto del valor agregado y los periodos en donde se hizo mención al cambio tributario en los comunicados de prensa de acción de política e informes sobre inflación.

Estos gráficos son netamente ilustrativos, por tal razón no se puede atribuir la completa dinámica de las variables al cambio en la carga impositiva en cada país, ya que existieron factores distintos que aportaron al comportamiento de la inflación, sus expectativas y las decisiones de política (los cuales son difíciles de aislar adecuadamente). Sin embargo, los gráficos sugieren movimientos congruentes con el choque tributario de cada economía.

* Los autores son, en su orden, profesional, estudiantes en práctica del Departamento de Programación e Inflación, y estudiante en práctica de la Unidad de Investigaciones del Banco de la República. Sus opiniones no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

1 Países con esquema de inflación objetivo en el momento del cambio estudiado en la carga impositiva generalizada.

2 Para Canadá se presentó una disminución de la tasa impositiva, por lo cual el efecto fue inverso al experimentado por los otros cuatro países.

3 Se presentan las medidas disponibles para cada economía. En el caso de Australia y Noruega se muestran dos medidas de inflación. En cuanto a las series de expectativas de inflación a corto y largo plazos, no fue posible unificarlas por falta de disponibilidad de información para los periodos estudiados.

2. Comunicados de prensa de decisión de política

Los comunicados de prensa relacionados con la decisión de política se destacaron por la poca mención del cambio en el impuesto de valor agregado y sus efectos, mostrando mayor atención al comportamiento de los fundamentales de la tendencia de mediano plazo de la inflación, lo que en realidad determinaba la decisión de política.

En general, estos cinco países optaron por hacer una breve mención en el comunicado correspondiente a la fecha cuando entraba a regir el cambio en impuestos. Advierten que se presenta un ruido transitorio en la inflación, el cual dificultaba la lectura de su tendencia de mediano plazo.

Mencionaron que emprenderían esfuerzos para intentar analizar la inflación sin la distorsión generada por los impuestos, con el objetivo de hacer lo posible para que, una vez pasen los efectos transitorios, la inflación retorne cercana a la meta.

3. Informes periódicos sobre inflación

Por su parte, los informes periódicos sobre inflación analizan con mayor detalle y sencillez los efectos del cambio de impuestos. Generalmente, se empieza a hacer mención de estos efectos después de aprobado legalmente el cambio en la tasa impositiva (período distinto a su entrada en vigencia), con el objetivo de advertir los posibles efectos que la reforma causaría. Continúan realizando un seguimiento a las potenciales consecuencias, centrando el análisis en el impacto sobre la inflación, sus expectativas a corto y largo plazos, la demanda interna y sobre algunos sectores importantes de la economía nacional que se verían fuertemente afectados. Se destaca la preocupación que manifiestan los bancos centrales acerca de la incertidumbre en los efectos de segunda ronda que se podrían generar. De esta manera, ofrecen diferentes análisis durante y después del efecto directo del cambio en la carga impositiva; no obstante, en ningún caso se reportaron consecuencias alarmantes de este tipo.

En el caso de Noruega, para apoyar los análisis realizados, se optó por mencionar casos pasados donde el país también había experimentado aumentos de la carga impositiva generalizada. Por su parte, Canadá y Noruega recurrieron a informes anexos para analizar la posible influencia del cambio en el impuesto sobre la inflación, las decisiones de política y algunos sectores de la economía nacional.

Por otro lado, es relevante mencionar que Australia y Noruega cuentan con una medida adicional de inflación, la cual excluye efectos de impuestos⁴. Con el objetivo de centrarse

en la tendencia de mediano plazo de la inflación, aquel índice se vuelve centro de análisis durante el período en el que se perciben los efectos del cambio en la tasa impositiva sobre la inflación total.

Como complemento de lo anterior, en el Cuadro R3.1 se presenta un resumen individual de lo encontrado en términos de comunicación de cada banco central, al igual que se detalla la fecha y magnitud de cada cambio en la carga impositiva.

4. Conclusión y comentarios

Frente a los cambios en el impuesto del valor agregado, que en principio es un choque sobre la inflación de carácter puramente transitorio, en las cinco economías estudiadas se encuentra un consenso de no reaccionar vía tasa de interés de política; sin embargo, queda clara la necesidad de seguir de cerca los efectos de segunda instancia que se podrían generar. La estrategia de comunicación adoptada consistió en realizar una breve mención en los comunicados de prensa de decisión de política en la fecha de entrada en vigencia del cambio impositivo (destacando el seguimiento de los fundamentales de la tendencia de mediano plazo de la inflación). Por el contrario, durante varios meses antes y después de este suceso, en cada informe sobre inflación se realizó un análisis más detallado de los efectos del cambio.

Por otro lado, se puede ver en los gráficos que el cambio impositivo coincide con desviaciones en el comportamiento de la inflación, las cuales duran entre uno y dos años luego del choque. Por su parte, en el caso de Australia y Nueva Zelanda es fácil notar que el comportamiento de las expectativas de corto plazo se ve afectado antes de la adopción del cambio en los impuestos, posible señal de anticipación del mercado. Una vez ocurre el choque, estas expectativas empiezan a retornar a niveles similares a los mostrados antes del conocimiento del cambio tributario. En cuanto a las expectativas de largo plazo, no es fácil identificar un comportamiento notorio generalizado, lo que podría significar que estas no se vieron afectadas, descartando efectos de segunda instancia.

Finalmente, es importante mencionar que en el actual caso colombiano se identifican características distintas a los casos aquí analizados. Mientras que en los países estudiados el choque tributario se dio en un momento donde la inflación se encontraba cercana a la meta (condiciones favorables), Colombia viene ajustándose a nuevas condiciones

4 Para Australia esta medida también excluye cambios en intereses, y es producida por su banco central. Noruega, por su

parte, cuenta con medida de inflación ajustada por impuestos y productos de energía (particularmente volátiles), calculada por su departamento nacional de estadística.

macroeconómicas, donde la inflación al consumidor se vio fuertemente afectada, al situarse durante veinticuatro meses seguidos por encima del techo del rango meta. En la actualidad, la inflación se encuentra retornando hacia la meta, por lo cual el choque de la reforma tributaria ocurre en un momento complicado, lo cual demanda una estrecha

vigilancia por parte de la autoridad monetaria. Adicionalmente, frente a Colombia, las economías revisadas cuentan con mayor tiempo de cumplimiento de la meta de inflación a lo largo de su historia de inflación objetivo, lo cual genera consecuencias positivas en la credibilidad del banco central y facilita la efectividad de su comunicación.

Cuadro R3.1
Comunicación del banco central y reformas en impuestos sobre el valor agregado

País	Reformas al impuesto	Comunicación		Otros a destacar
		Mención comunicado de decisión de política	Mención informe sobre inflación	
Australia	Julio 2000: Introducción GST ^{a/, b/} igual al 10%.	Única mención sobre la introducción del GST en septiembre de 2000. Se realiza una simple advertencia de que se presenta un ruido transitorio en la inflación debido al cambio de la carga impositiva. Se menciona que se realizarán esfuerzos para intentar analizar la inflación sin el ruido generado por los impuestos. Se reporta mayor atención al comportamiento de los fundamentales de la tendencia de mediano plazo de la inflación.	Análisis detallado del efecto de la introducción del GST. Las menciones se realizan entre abril de 1999 (se aprueba legalmente el GST) y enero de 2002 (18 meses después de la entrada en vigencia del GST). Se hace un seguimiento a las posibles consecuencias del GST, centrandolo en el impacto sobre la inflación, sus expectativas, la demanda interna y sobre algunos sectores importantes de la economía nacional que se ven influenciados (vivienda, automotriz). Se destaca la preocupación sobre los posibles efectos de segunda instancia para ello se realizan diferentes análisis durante y después del efecto directo del cambio en la carga impositiva (encuestas y ejercicios analíticos). Sin embargo, no se reportó importantes consecuencias de segunda instancia	Análisis sobre medida de inflación sin los efectos de cambios de impuestos e intereses (con el objetivo de centrarse en la tendencia de mediano plazo de la inflación).
Nueva Zelanda	Octubre 2010: Aumento del GST ^{a/, c/} de 12,5% a 15%.	Se menciona únicamente en el comunicado de prensa de diciembre de 2010. De manera muy breve se explican los posibles efectos sobre la inflación anual y las expectativas de corto y mediano plazo. Se habla de efectos transitorios, y por ello, no centran directamente su análisis en este choque.	Análisis específico con respecto al efecto del aumento en el GST (y la contribución de efectos externos) sobre la inflación. Se realizan menciones entre junio de 2010 (4 meses previos a la entrada en vigencia de la modificación del GST) y diciembre de 2011 (14 meses después de la entrada en vigencia de la modificación del GST).	
Reino Unido	Enero de 2010: Aumento del VAT ^{d/} de 15% a 17,5%. Enero de 2011: Aumento del VAT de 17,5% a 20%.	Se hace mención en los comunicados de noviembre de 2009, febrero de 2010, octubre de 2011 y febrero de 2012. Se menciona que serán aproximadamente dos años en los que se observaría un comportamiento volátil en la inflación.	Se analizan las consecuencias que podría tener los cambios en el VAT, en particular se centran en los efectos sobre la inflación, sus expectativas, los hogares, el sector privado y real.	

Cuadro R3.1 (continuación)

Comunicación del banco central y reformas en impuestos sobre el valor agregado

País	Reformas al impuesto	Comunicación		Otros a destacar
		Mención comunicado de decisión de política	Mención informe sobre inflación	
Noruega	Enero 2005: Aumento del VAT de 24% a 25%.	El comunicado de Marzo de 2005 únicamente mencionó que el cambio en el VAT hizo más difícil de lo normal interpretar el comportamiento de la inflación.	El informe del último trimestre de 2004 mostró que el aumento del VAT incrementaría la inflación en 0,5 puntos porcentuales en los primeros meses de 2005, y esto se repitió en el primer trimestre de 2006. En los siguientes informes se insistió en que el cambio del VAT había dificultado la lectura de la inflación.	Se menciona la medida de inflación ajustada por cambios en los impuestos y en los productos de energía (CPI-AT) para analizar los movimientos en la inflación en el mediano plazo. Se recurre a recuadros en el informe sobre inflación.
Canadá	Julio de 2006: Reducción GST ^{a/} de 7% a 6%.	Tres menciones acerca de la reforma. Una previa a la reducción del GST en abril de 2006, una en el periodo mismo de la entrada en vigencia, y la última, tres meses después. De acuerdo a los comunicados de política, no fue necesaria la intervención gracias a que la inflación que excluye el efecto de impuestos indirectos y otros elementos, se mantuvo en línea con lo esperado.	Mención un trimestre antes de la reforma y dos después. En el informe previo se presentaron los escenarios sin tener en cuenta la reforma, además un recuadro referente a sus posibles consecuencias. En los otros dos informes se mostraron otras presiones que afectarían a la inflación además de la reforma.	Se recurre a recuadros en el informe sobre inflación.
	Enero de 2008: Reducción GST ^{a/} de 6% a 5%	Para el segundo choque del GST se hicieron dos menciones, una simultánea a la reforma y otra tres meses después. En estas se menciona la presión que la reforma constituye, más no la sitúan como la razón fundamental para las variaciones en la inflación.	Para la segunda modificación del GST, se menciona que la reforma contribuyó en algo a la revisión a la baja de la inflación, más hubo otras causas para ello.	

a/ GST (Goods and service tax, o Impuesto a bienes y servicios finales) corresponde a un VAT (o Impuesto al valor agregado, IVA) en Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

b/ Reestructuración del sistema tributario donde se introduce el GST, que corresponde a un impuesto de 10% sobre los bienes de consumo final, exceptuando alimentos básicos, artículos personales, salud, educación, bienes relacionados con hijos y exportaciones. Elimina 10 impuestos considerados ineficientes (ventas al por mayor, renta, entre otros).

c/ Adicional al aumento en el GST se implementa mayor carga tributaria al consumo de tabaco y se incluye dentro de la base gravable el sector de la energía.

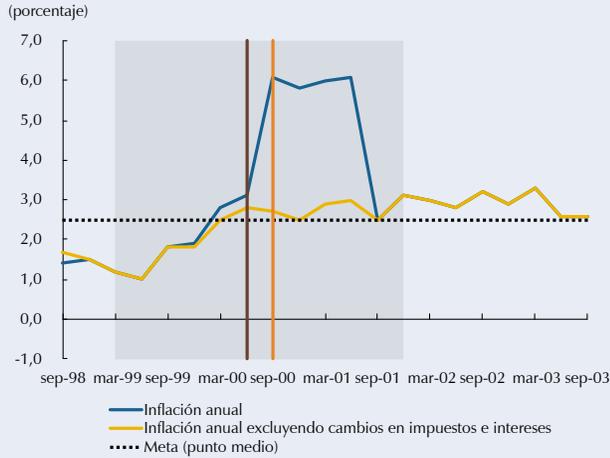
d/ Value added tax (impuesto al valor agregado).

Fuentes: Bancos centrales de Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega y Canadá; recopilación de los autores.

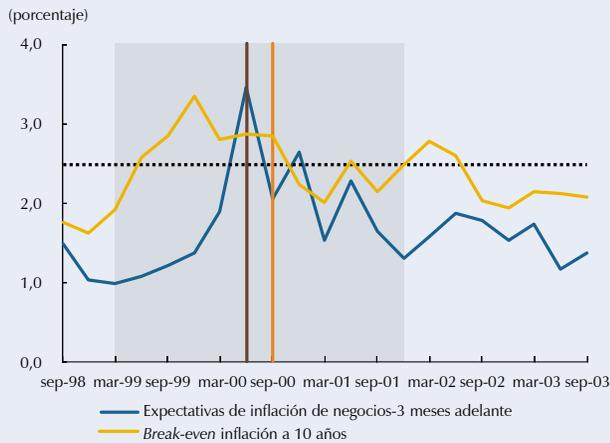
Gráfico R3.1

Australia: inflación anual, expectativas de inflación y tasa de política

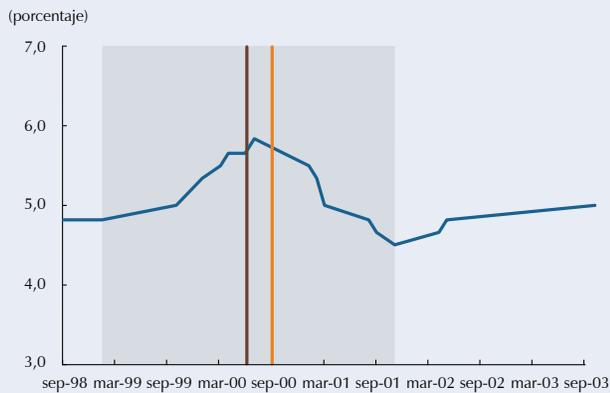
A. Inflación anual



B. Expectativas de inflación



C. Tasa de política



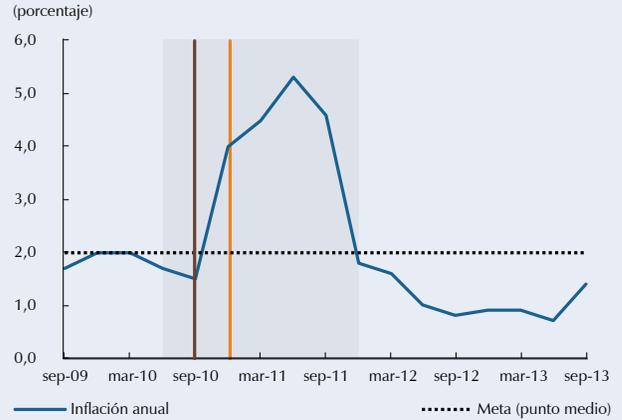
Nota: la línea café representa la fecha límite de adopción del cambio en el impuesto al valor agregado; la línea naranja es la fecha del comunicado de prensa de decisión de política donde se menciona el cambio en el impuesto al valor agregado. El sombreado gris es el período en el cual los informes sobre inflación hacen referencia al cambio en el impuesto al valor agregado.

Fuentes: Banco Central de Australia y Bloomberg; cálculos de los autores.

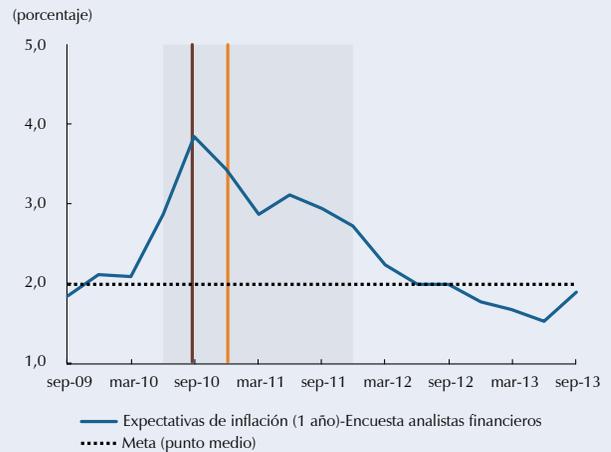
Gráfico R3.2

Nueva Zelanda: inflación anual, expectativas de inflación y tasa de política

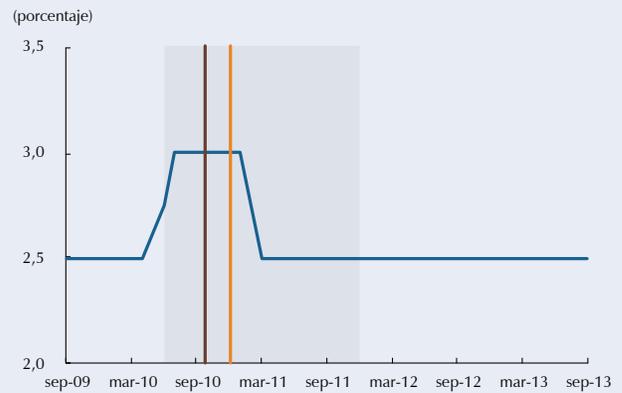
A. Inflación anual



B. Expectativas de inflación



C. Tasa de política

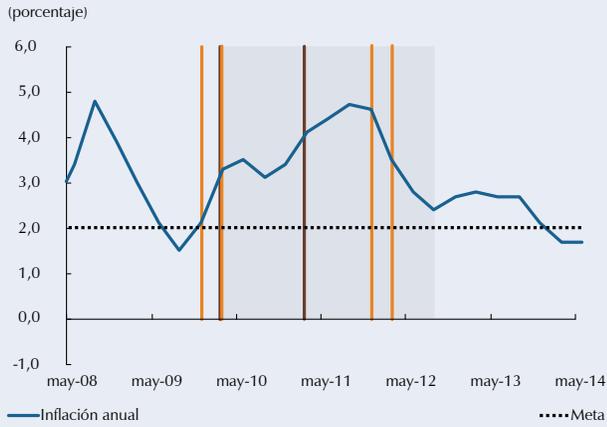


Nota: la línea café representa la fecha límite de adopción del cambio en el impuesto al valor agregado; la línea naranja es la fecha del comunicado de prensa de decisión de política donde se menciona el cambio en el impuesto al valor agregado. El sombreado gris es el período en el cual los informes sobre inflación hacen referencia al cambio en el impuesto al valor agregado.

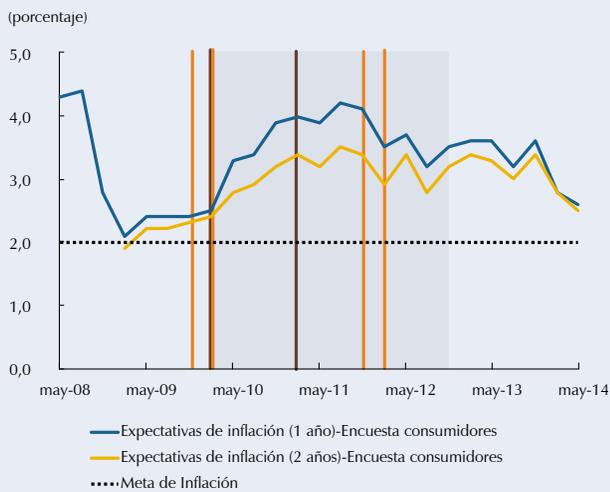
Fuentes: Banco Central de Nueva Zelanda y Bloomberg; cálculos de los autores.

Gráfico R3.3
Reino Unido: inflación anual, expectativas de inflación y tasa de política

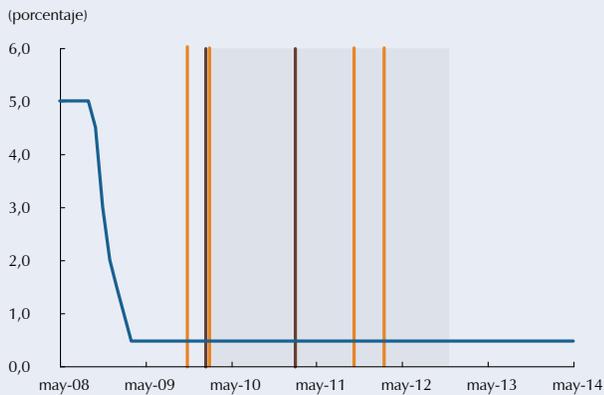
A. Inflación anual



B. Expectativas de inflación



C. Tasa de política



Nota: la línea café representa la fecha límite de adopción del cambio en el impuesto al valor agregado; la línea naranja es la fecha del comunicado de prensa de decisión de política donde se menciona el cambio en el impuesto al valor agregado. El sombreado gris es el período en el cual los informes sobre inflación hacen referencia al cambio en el impuesto al valor agregado.
Fuentes: Banco Central de Reino Unido y Bloomberg; cálculos de los autores.

Gráfico R3.4
Noruega: inflación anual, expectativas de inflación y tasa de política

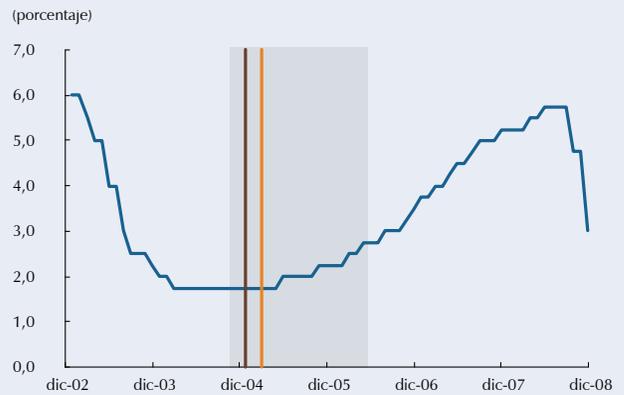
A. Inflación anual



B. Expectativas de inflación



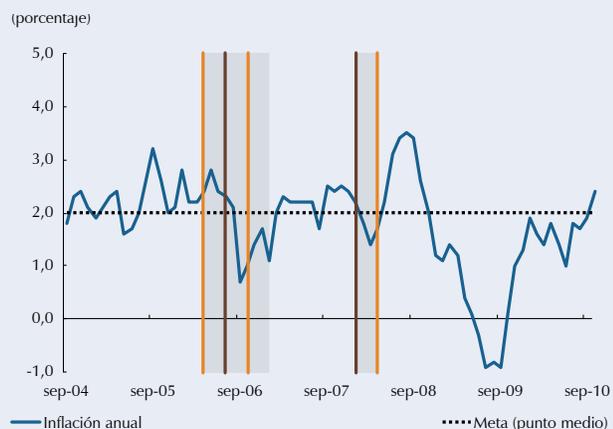
C. Tasa de política



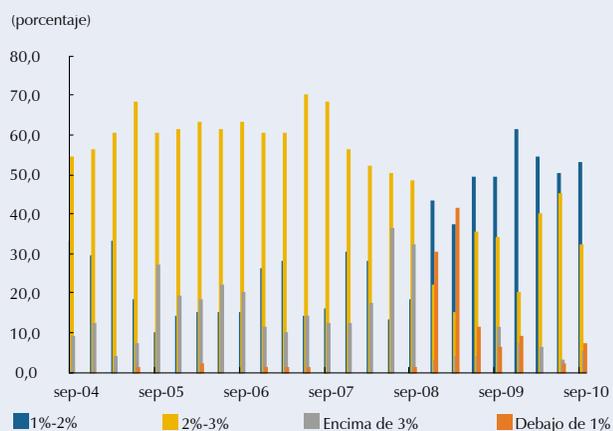
Nota: la línea café representa la fecha límite de adopción del cambio en el impuesto al valor agregado; la línea naranja es la fecha del comunicado de prensa de decisión de política donde se menciona el cambio en el impuesto al valor agregado. El sombreado gris es el período en el cual los informes sobre inflación hacen referencia al cambio en el impuesto al valor agregado.
Fuentes: Banco Central de Noruega y Bloomberg; cálculos de los autores.

Gráfico R3.5
 Canadá: inflación anual, expectativas de inflación y tasa de política

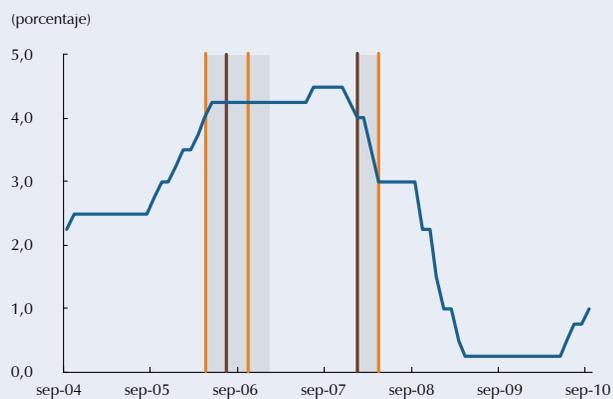
A. Inflación anual



B. Expectativas de inflación a dos años



C. Tasa de política



Nota: la línea café representa la fecha límite de adopción del cambio en el impuesto al valor agregado; la línea naranja es la fecha del comunicado de prensa de decisión de política donde se menciona el cambio en el impuesto al valor agregado. El sombreado gris es el período en el cual los informes sobre inflación hacen referencia al cambio en el impuesto al valor agregado.

Fuentes: Banco Central de Canadá y Bloomberg; cálculos de los autores.