

Concepto Técnico sobre el Impacto Económico de la Exequibilidad Integral, Exequibilidad Parcial e Inexequibilidad de la Ley 1943

Oficio N. OPC-261/19

Expediente D-13207 ley 1943 de 2018.

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

Analistas:

Ana María Olaya P. Directora Economía y Finanzas Internacionales.

Giovanni Hernández S. Director Maestría en Gerencia de Inversión.

Oscar David Aldana. Estudiante 8 Semestre.

Juan Daniel Casallas. Estudiante 8 Semestre.

Juan José Vargas. Estudiante 8 Semestre.

Daniel Alejandro Echeverrú. Estudiante 8 Semestre.

Johan Mauricio Caldas. Estudiante 8 Semestre.

Consecuencias Económicas de la Inexequibilidad Integral

1. Genera inestabilidad jurídica para las empresas. Durante este año se ha creado un número significativo de pequeños emprendimientos motivados en parte por la Ley de Financiamiento. Estas empresas tendrán que modificar su planeación financiera, afectando su entrada al mercado y sostenibilidad.
2. La señal al mercado internacional es perversa en cuanto a la institucionalidad en el país y la estabilidad jurídica. Además de lo expuesto en el punto anterior, después de 10 meses de aprobada la Ley y de su ejecución durante el período, se decreta inexequible. Adicionalmente, en los últimos años se han hecho reformas tributarias que no han logrado cumplir con su objetivo de aliviar el hueco fiscal, mientras que, sí han afectado negativamente el consumo y la calidad de vida de los colombianos atenuando la desaceleración de la economía. Esta situación

genera desconfianza para invertir en Colombia con las posteriores consecuencias que trae la caída de la inversión extranjera en el país, como mayor devaluación, mayor inflación, mayor costo del endeudamiento externo, caída de las importaciones de bienes de capital y por ende, el efecto neto será un impacto negativo sobre el crecimiento económico, con mayor desempleo y nivel de pobreza.

3. Las expectativas sobre la economía mundial son desalentadoras y Colombia viene sufriendo una fuerte desaceleración de la economía desde el año 2015. De esta manera, la inversión extranjera puede ser la que jalone la reactivación de la economía y su sostenibilidad ante el entorno internacional. En el primer trimestre de este año, la IED creció 74.8% en el sector petrolero, 60% en el sector minero y 68% en otros sectores. Cifras alentadoras para nuestra economía. La inexequibilidad de la Ley generará un impacto negativo sobre la IED y la inversión extranjera en portafolio, con las posteriores consecuencias expuestas en el punto 2.
4. La devolución de los recursos recaudados durante el 2019 generará un impacto negativo sobre el presupuesto del próximo año, el cual desde ya genera gran incertidumbre al basarse en supuestos con alta probabilidad de incumplimiento, tales como¹:
 - a) Se espera un aumento del recaudo del 9.8% en 2019, explicado por el nuevo impuesto a la venta de inmuebles y al patrimonio y, al mayor crecimiento esperado del recaudo por IVA y GMF.
 - b) El precio del petróleo entre USD 65,5 y USD 67,5 el barril para 2019 y 2020. Las expectativas de demanda de energía por la guerra entre Estados Unidos y China y, la recesión mundial esperada, ponen en duda que el petróleo alcance el nivel del precio utilizado para el presupuesto.

¹ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y Perspectivas Fiscales. Semana Económica Asobancaria, 1192, julio 8 de 2019.

- c) El crecimiento económico en 3.6% es una proyección muy optimista teniendo en cuenta, tanto el escenario nacional como el internacional.
 - d) Suponen la venta del 8.5% de Ecopetrol, 50% de Cenit y 51.4% de ISA. Estas ventas deben lograrse rápidamente para cumplir el presupuesto para 2020, objetivo difícil de lograr con eficiencia en tan corto tiempo.
5. No hay tiempo para aprobar una nueva propuesta para generar ingresos que sustituyan los esperados con la Ley de Financiamiento. Actualmente, ya existe un hueco de 10 billones de pesos.

Consecuencias Económicas de la Exequibilidad Total

1. Impacto negativo sobre las finanzas públicas cercano al 1% del PIB. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019 indica que la regla fiscal sólo se lograría en los próximos dos años (con probabilidad de no lograrla como se expone arriba), mientras que, a mediano plazo nuevamente se incumplirá aumentando la probabilidad de que bajen la calificación de inversión al país, con las funestas consecuencias sobre la economía nacional.

Por otra parte, la Cepal (2017)² afirma *“La tributación volcada sobre las empresas trae consigo beneficios, porque la evasión y elusión fiscales son menores que en las personas, y por facilidades de gestión que hacen el recaudo más ágil y oportuno”*. Adicionalmente, demuestra que la brecha tributaria (diferencia entre el recaudo real y el potencial) en Colombia aumenta cuando hay incremento en los impuestos, debido al mayor incentivo hacia la evasión y elusión. De acuerdo con lo anterior, es posible que el efecto neto de la ley de financiamiento sea la disminución del recaudo más de lo que proyecta el Ministerio de Hacienda.

Es evidente que mientras no se lleven a cabo cambios estructurales en el gasto público con el objetivo de asignarlo eficientemente y reducir la corrupción, las continuas reformas tributarias (17 implementadas desde el

² Cepal (2017), *Tributación en Colombia: Reformas Evasión y Equidad*. Serie estudios y Perspectivas, Bogotá.

2000) serán solo paños de agua tibia que ni siquiera alcanzan el alivio fiscal, aún menos el saneamiento que se requiere. El informe de la Comisión de Gasto e Inversión Pública es un buen referente de la urgencia en las reformas por la vía del gasto público, sin embargo, los gobiernos en los últimos 20 años escogen la vía fácil de las reformas tributarias.

2. Teniendo en cuenta el entorno nacional e internacional actual y las proyecciones para el próximo año, la probabilidad de que las empresas inicien un proceso de expansión y generen mayor empleo de manera significativa, en el corto y mediano plazo es casi nula. Por lo tanto, el impacto que se espera de la Ley de Financiamiento sobre el crecimiento económico no lo veremos. Por el contrario, esta Ley igual que las últimas reformas aumenta la carga tributaria de las personas naturales reduciendo el nivel de consumo. De esta manera, ¿de qué sirve crear más empresas o la expansión de ellas, si la demanda está cada vez más desquebrajada debido a los continuos aumentos en los impuestos que afectan el ingreso disponible de los colombianos?.

Adicionalmente, en el 2015 la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³, señaló que Colombia se encontraba entre los países con el salario mínimo más bajo de la región. En América Latina y el Caribe el crecimiento promedio del salario real fue del 1,01% entre 2006 y 2013, mientras que, el crecimiento promedio anual del salario mínimo real en Colombia fue de 0.01% entre 2006 y 2016. La capacidad adquisitiva cada vez es menor, por lo tanto, la demanda no responderá a la oferta que promueve la Ley.

Por otro lado, estimaciones realizadas sobre desigualdad para Colombia en el 2010⁴, demuestran que el 1% de la población que se encuentra en el tope superior de la distribución de ingresos, obtuvo alrededor del 20% del total del ingreso nacional. Adicionalmente, los autores encuentran que *“...los individuos de altos ingresos son esencialmente rentistas y*

³ Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015.

⁴ Alvaredo y Londoño (2014), Altos Ingresos e Impuesto de Renta en Colombia 1993 -2010, Revista de Economía Institucional, vol. 16, n.o 31, pp. 157-194

propietarios de capital. Esta característica difiere del patrón de los países desarrollados en las últimas décadas, donde el gran aumento de la concentración del ingreso se ha debido ante todo a los espectaculares aumentos de la remuneración y de los altos salarios de los ejecutivos, y en menor grado a la recuperación parcial de los ingresos del capital. Mientras que los ricos que trabajan se han unido a los dueños del capital en la cúspide de la jerarquía de ingresos en Estados Unidos y otros países de habla inglesa, Colombia sigue siendo una sociedad más tradicional en la que los receptores de altos ingresos son los dueños del capital” (Alvaredo y Londoño 2014. p. 159).

De esta manera, la Ley de financiamiento contribuye a la alta concentración del ingreso en Colombia. Por otro lado, los cifras de empleo demuestran que el nivel de informalidad en Colombia cada vez es mayor aliviando a los empresarios la carga prestacional, sin embargo, los resultados en desempleo son cada vez más desalentadores. Realmente, la incertidumbre sobre la respuesta de los empresarios al alivio tributario es muy alta.

3. La ley de financiamiento genera mayor desigualdad en el país. Además de lo expuesto en el punto 2, las exenciones a la renta establecidas no tienen ningún fundamento económico ni social que las soporte.

Por otro lado, el estudio de Avila 2015⁵ demuestra la desigualdad en cuanto a la carga tributaria sectorial en el país. La tasa efectiva de tributación promedio (TEP), calculada como los impuestos efectivamente pagados o reconocidos sobre las utilidades antes de impuestos, fue 61% en Colombia en el 2013. Lo que llama la atención es la gran divergencia entre los sectores, por un lado el sector Agropecuario, silvicultura y pesca y el de Educación presentan las TEP más elevadas, cercanas al 100%, debido a las altas contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales, sumado a los bajos niveles de rentabilidad. Mientras que, los sectores Electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Financiero y seguros y Explotación de minas y canteras cuentan con valores de TEP

⁵ Avila (2015), Tarifas Efectivas Promedio de las Personas Jurídicas año 2013, DIAN, Documento Web 058.

entre 46% y 49%, muy por debajo del promedio. La ley de financiamiento no corrige esta tendencia, excepto por el impuesto establecido al sector financiero que se espera no sea eliminado.

Consecuencias Económicas de la Exequibilidad Parcial

Esta opción no es viable debido a las complicaciones a las que conlleva el proceso y a que no cumple con ninguno de los objetivos propuestos por la Ley de Financiamiento.