

Bogotá D.C. cuatro (4) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Doctor

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Honorable Magistrado

Corte Constitucional

Doctora

MARIA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Corte Constitucional

Referencia: Respuesta de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO al auto de pruebas correspondiente al expediente D-13207 emitido el dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Honorable Magistrado,

Luis Fernando Mejía, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en mi calidad de Director Ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), mediante la presente comunicación rindo concepto técnico, de conformidad con lo solicitado en el auto de pruebas del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) asociado al expediente D-13207.

Cordialmente,



LUIS FERNANDO MEJÍA

C.C. 80.060.735

Director Ejecutivo

Fedesarrollo

RESPUESTA AUTO EMITIDO el dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Expediente D-13207.

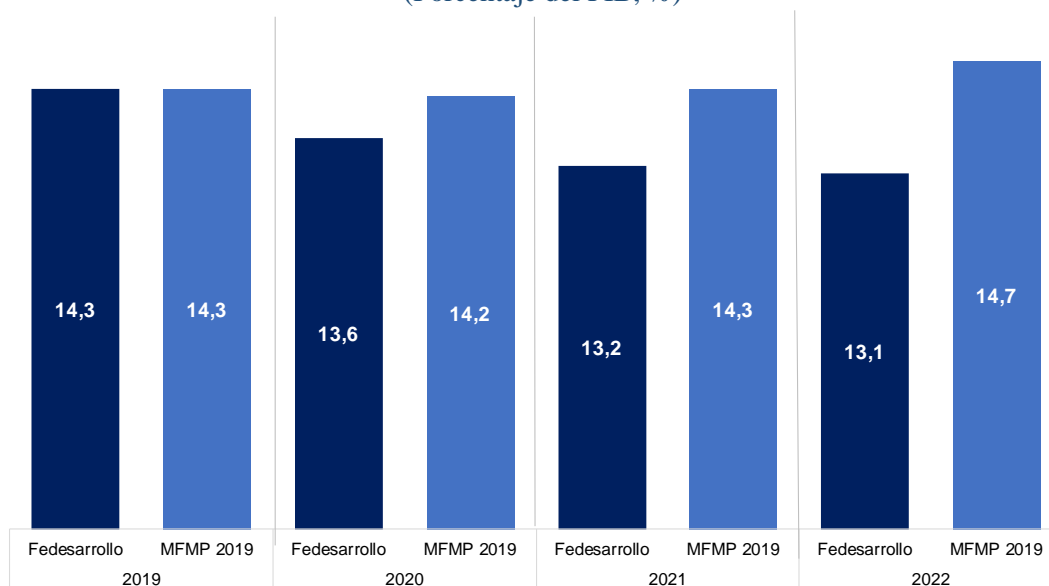
1. Escenarios posibles y estimaciones de recaudo por tipo de impuesto

a. Exequibilidad total de la Ley 1943 de 2018

De declararse exequible la totalidad de la Ley 1943 de 2018 y manteniendo los supuestos macroeconómicos especificados en la Tabla 4, al final de este documento, **los ingresos tributarios como porcentaje del PIB serían 14,3% en 2019, 13,6% en 2020, 13,2% en 2021 y 13,1% en 2022.**

En efecto, en Fedesarrollo estimamos que en 2019 los ingresos tributarios aumentarían 0,5 puntos porcentuales frente al escenario de 2018¹, alcanzando 14,3% del PIB. Sin embargo, a partir de 2020 los ingresos caerían paulatinamente, llegando a ubicarse en 13,1% del PIB en 2022 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central
(Porcentaje del PIB, %)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos Fedesarrollo.

En la Tabla 1 se muestra el detalle del recaudo por tipo de impuesto. Nuestras estimaciones de recaudo adicional producto de la Ley de Financiamiento difieren de las del Gobierno en el impuesto al consumo de 2% para la venta de viviendas de más de 880 millones de pesos y en las diferentes medidas que buscan

¹ El recaudo tributario en 2018 fue de 13,9%.

mejorar la eficiencia de la Dian, que no consideramos en nuestros cálculos (Tabla 1). Al respecto, el Gobierno estima un recaudo adicional de 0,1% del PIB para todos los años en ambos casos.

Tabla 1. Recaudo adicional esperado por Ley 1943 de 2018

		Miles de Millones				% del PIB			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Impuestos indirectos	1. IVA plurifásico a cervezas y gaseosas	895	957	1.022	1.095	0,1	0,1	0,1	0,1
	2. ImpoConsumo de 2% para venta de vivienda de más de \$880 m	542	1.560	1.666	1.786	0,1	0,1	0,1	0,1
Personas naturales	1. Unificación de Cédulas y Tarifas de 0%, 19%, 28%, 33%, 35%, 37% y 39%	1.868	1.997	2.133	2.287	0,2	0,2	0,2	0,2
	2. Patrimonio (Tarifa 1% para base gravable > 5.000 m descontando los primeros \$463 m del valor de vivienda)	787	841	898	963	0,1	0,1	0,1	0,1
Personas jurídicas	1. Disminución de Tarifa de Renta: 32% en 2020, 31% en 2021 y 30% a partir de 2022	0	-1.157	-2.471	-3.973	0,0	-0,1	-0,2	-0,3
	2. Descuento de IVA (100%) por adquisición de bienes de capital contra impuesto de renta	0	-6.475	-6.915	-7.413	0,0	-0,6	-0,6	-0,6
	3. Disminución gradual (2,5%, 1,5% y 0%) de renta presuntiva	0	-202	-215	-231	0,0	0,0	0,0	0,0
	4. Impuesto de Normalización	983	0	0	0	0,1	0,0	0,0	0,0
	5. Descuento ICA contra impuesto de renta (50% entre 2019 y 2021, 100% a partir de 2022)	0	-1.621	-1.731	-3.826	0,0	-0,1	-0,1	-0,3
	6. Descuento GMF contra impuesto a la renta (50% a partir de 2019)	0	-2.284	-2.440	-2.615	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Otros	Dividendos (Tarifa de 15% para dividendos superiores a \$10,3 m, Tarifa de 7,5% para giro de utilidades al exterior)	444	475	507	544	0,0	0,0	0,0	0,0
Eficiencia DIAN	Medidas para mejorar la gestión y administración de la DIAN (No incluye Factura Electrónica)	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Recaudo adicional	5.520	-5.909	-7.546	-11.384	0,5	-0,5	-0,6	-0,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fedesarrollo.

*Se asume que los recursos adicionales crecen con el PIB nominal estimado por Fedesarrollo.

** En el rubro 6 de personas jurídicas se tiene en cuenta la sobretasa al sector financiero.

b. Inexequibilidad total de la Ley 1943 de 2018

En caso de declararse inexecutable la Ley de Financiamiento, en Fedesarrollo estimamos que **los ingresos tributarios como porcentaje del PIB serían de 14,3% en 2019, 13,2% en 2020, 12,9% en 2021 y 13,08% en 2022** (Tabla 2).

Tabla 2. Ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central, % del PIB

Fedesarrollo	2018	2019	2020	2021	2022
Escenario exequibilidad total	13,9	14,3	13,6	13,2	13,11
Escenario inexecutable total	13,9	14,3*	13,2	12,9	13,08

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fedesarrollo.

*Se asume que una eventual inexecutable regiría a partir de 2020.

Si bien una declaratoria de inexecutable de ley de Financiamiento podría, en principio, conducir a un mayor recaudo tributario, desde Fedesarrollo consideramos que los costos en incertidumbre, inversión y menor crecimiento que se generarían con esa declaratoria sobrepasan los eventuales beneficios derivados de un posible mayor recaudo. **En efecto, estimamos que tal decisión podría tener un impacto de reducción de 0,8% en el crecimiento económico de cada año, lo que implicaría un menor recaudo**

tributario como porcentaje del PIB frente al calculado en el escenario de exequibilidad de la ley. Los detalles sobre la fuente de este cálculo se especifican en la sección de opinión técnica, más adelante.

c. Inexequibilidad parcial de la Ley 1943 de 2018

La inexequibilidad parcial de la Ley de Financiamiento eliminaría la sobretasa al sector financiero, generando pérdidas adicionales sobre el recaudo tributario como porcentaje del PIB. Particularmente, el recaudo adicional total caería en cerca de 0,1% en 2020 y 2021 (Tabla 3).

Tabla 3. Estimaciones recaudo adicional por Ley 1943 de 2018

		Miles de Millones				% del PIB			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Personas jurídicas	Eliminación sobretasa al sector financiero (37% en 2019, 35% en 2020 y 34% en 2021)	0	-253	-206	-224	0,00	-0,02	-0,02	-0,02
Recaudo adicional		5.520	-6.162	-7.752	-11.608	0,5	-0,6	-0,7	-0,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fedesarrollo.

*Se asume que los recursos adicionales crecen con el PIB nominal estimado por Fedesarrollo.

2. Opinión técnica

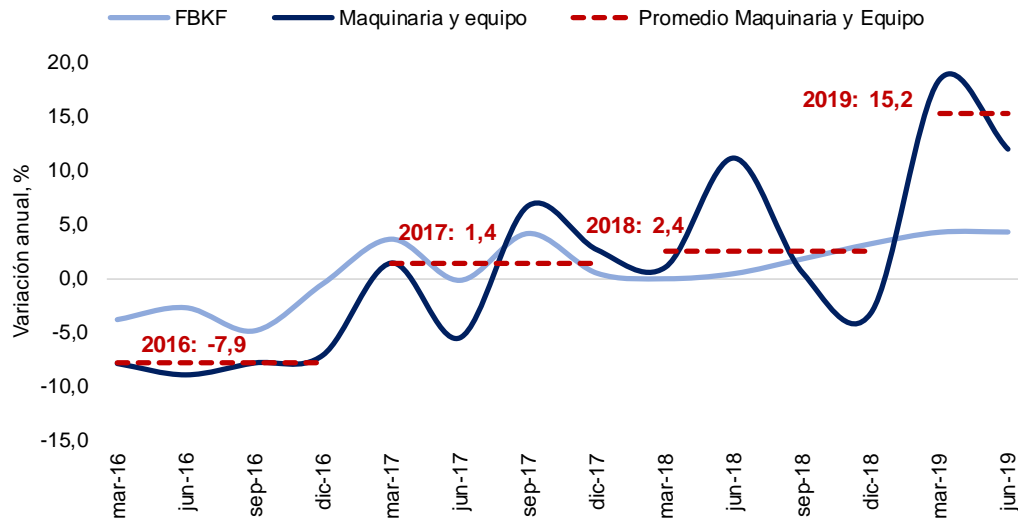
Actualmente Colombia enfrenta grandes retos en materia fiscal. Con la desaceleración económica producto de la caída de los precios del petróleo, los ingresos provenientes del sector minero energético han sido menores a los observados durante el auge de los *commodities*. En este contexto, el propósito de la Ley de Financiamiento fue incentivar el crecimiento económico principalmente a través de una reducción en la carga impositiva sobre las personas jurídicas.

En efecto, algunas variables macroeconómicas ya han respondido a los incentivos tributarios contenidos en la Ley 1943 de 2018. Por ejemplo, el descuento del 100% del IVA pagado por adquisición de bienes de capital introducido por la Ley ha llevado a que la inversión de maquinaria y equipo aumente considerablemente, alcanzando un incremento promedio de 15,2% en lo corrido de 2019, muy superior al 2,4% promedio observado en 2018 (Gráfico 2).

En este sentido, es crucial tener en cuenta los efectos económicos asociados con la incertidumbre que se generaría de declararse inexequible la Ley 1943 de 2018. Desde Fedesarrollo consideramos que los costos asociados a declarar inexequible esta Ley sobrepasan los potenciales beneficios derivados de un mayor recaudo producto de su inexequibilidad. Particularmente, la incertidumbre fiscal proveniente de la declaratoria de inexequibilidad generaría un efecto negativo en las expectativas y en las decisiones de inversión, que tendría un impacto negativo a nivel macroeconómico. En efecto, de reducirse el crecimiento económico por cuenta de una mayor incertidumbre, los beneficios de un mayor recaudo desaparecerían,

toda vez que el debilitamiento de la actividad económica generaría menos ingresos para empresas y hogares, y consecuentemente, llevaría a un menor recaudo impositivo.

Gráfico 2. Inversión en maquinaria y equipo y formación bruta de capital fijo (Variación anual, porcentaje)



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo.

Con el fin de conocer el punto en el que los costos asociados a un menor crecimiento sobrepasan los beneficios de un mayor recaudo asociado a la inexecutable de la norma, estimamos la senda de crecimiento económico en la cual el recaudo adicional que se obtendría al declarar inexecutable la Ley 1943 de 2018 en el periodo 2020-2022 es nulo². Esto es, si la economía creciera por debajo de esta senda, el recaudo esperado al declarar inexecutable la Ley 1943 sería menor al recaudo esperado en el escenario actual. Los resultados muestran que, **si la pérdida en crecimiento asociada a una mayor incertidumbre producto de la inexecutable de la Ley supera 0,6% en promedio para el periodo 2020-2022, declarar la inexecutable total de la Ley representaría un costo fiscal mayor versus mantenerse en el escenario actual** (Gráfico 3).

La literatura económica ha demostrado que la incertidumbre fiscal tiene efectos negativos en el crecimiento económico de corto plazo. Para el caso de Estados Unidos, Fernandez-Villaverde et al. (2015)³ encuentran que un aumento en la incertidumbre sobre la política fiscal genera una contracción prolongada en el PIB, el consumo, la inversión, el empleo y los salarios, mientras que la inflación y las tasas de interés aumentan. En efecto, en el escenario de rigideces a la baja en la tasa de interés nominal, los autores estiman que un

² Para este ejercicio, se utiliza la elasticidad del recaudo al PIB estándar en Colombia, 1,15.

³ Fernández, J., & Guerrón, P., Kuester, K., & Rubio, J. (2015). "Fiscal volatility shocks and economic activity," *American Economic Review*, 105(1), 3352-3384.

choque de incertidumbre fiscal puede reducir en 1,5 puntos porcentuales la producción, especialmente por el impacto negativo en la inversión.



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo.

Para el caso de Colombia, Delgado y Rincón (2017)⁴ identifican los efectos negativos causados por la incertidumbre en materia de política fiscal sobre la actividad económica. Los autores encuentran que, ante aumentos en la incertidumbre, el desempeño económico en el corto plazo se ve afectado. En particular, para los choques analizados en el modelo de Fernandez-Villaverde et al. (2015), equivalentes a dos desviaciones estándar, un aumento en la incertidumbre fiscal generaría una caída del PIB de 0,8%. Esta cifra, una reducción en el crecimiento equivalente a 0,8 puntos porcentuales producto de la declaratoria de inexequibilidad de la Ley, es la utilizada en los cálculos presentados con anterioridad.

Recomendación: teniendo en cuenta los análisis presentados previamente, estimamos desde Fedesarrollo que la declaratoria de inexequibilidad de la Ley de Financiamiento generaría un efecto negativo adverso en la confianza, la inversión, así como una reducción en el crecimiento económico de 0,8 puntos porcentuales por año. Esta reducción generaría una pérdida de recaudo frente al escenario de exequibilidad de la ley, con el consecuente impacto en términos de la sostenibilidad fiscal

⁴ Delgado, M.E., & Rincón, H. (2017). "Incertidumbre acerca de la política fiscal y ciclo económico." Disponible en: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6321/be_1008.pdf?sequence=5.

y el gasto público. Por tal motivo, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de dicha ley.

Anexo. Supuestos Macroeconómicos Fedesarrollo

La Tabla 4 muestra los supuestos considerados en Fedesarrollo para todas las estimaciones de que trata el presente documento.

Tabla 4. Supuestos Macroeconómicos Fedesarrollo

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Actividad productiva							
Crecimiento económico	Porcentaje	1,4	2,6	3,3	3,5	3,7	3,9
Crec. PIB nominal	Porcentaje	6,5	6,3	6,5	6,9	6,8	7,2
PIB Nominal	Miles de millones de pesos	920.194	978.477	1.042.078	1.113.981	1.189.732	1.275.393
Sector externo							
Importaciones	Millones de dólares	44.241	49.633	52.310	54.925	57.562	60.267
Importaciones	Miles de millones de pesos	130.567	146.732	171.576	183.999	185.348	189.238
Recaudo externo / importaciones	Porcentaje	14,7	14,3	14,7	14,7	15,1	15,9
Producción y precios							
Inflación	Porcentaje	4,1	3,2	3,6	3,2	3,0	3,0
TRM	Promedio anual	2.951	2.956	3.280	3.350	3.220	3.140
Producción de petróleo	Kbpd	854	864	890	900	905	905
Precio petróleo Brent	USD/barril	54,4	71,0	65,0	63,0	66,0	68,0
Supuestos del Gobierno							
Precio petróleo Brent	USD/barril			65,5	67,5	70	70
TRM	Promedio anual			3.132	3.151	3.169	3.153
Producción de Petróleo	Kbpd			872	936	797	756

Fuente: Fedesarrollo-DANE.