

# Nota Macroeconómica No.5

# Doce meses de controversias fiscales

Noviembre 2019

Universidad de  
los Andes  
Colombia

Facultad  
de Economía

En octubre de 2018 el gobierno nacional puso a consideración del Congreso una Ley de Financiamiento que proponía reformar aspectos sustanciales del estatuto tributario colombiano. La Ley fue aprobada antes de finalizar ese año. A comienzos de 2019, el Gobierno le solicitó al Comité Consultivo de la Regla Fiscal que le permitiera gastar más de lo que la regla fiscal había autorizado. El Comité accedió. En el camino, el gobierno introdujo algunos cambios contables que han sido polémicos y que le permitieron cumplir, holgadamente, con las restricciones de la regla. En octubre de 2019, la Corte Constitucional declaró el texto de la Ley inexecutable a partir de 2020. El gobierno [volvió](#) a presentar el texto aprobado y actualmente el Congreso lo estudia de nuevo.

En esta nota hacemos un recorrido por varios de estos acontecimientos enmarcados en los aportes, comentarios, críticas, propuestas y análisis públicos que varios profesores de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes han hecho a lo largo de este proceso a través de columnas, blogs, foros y podcasts.

\*\*\*

Varias de las contribuciones resaltadas en este texto fueron hechas por [Guillermo Perry](#), quién falleció hace pocas semanas. Guillermo le hará mucha falta al país en estos debates y ciertamente sus colegas en la Facultad de Economía extrañaremos su sabiduría en este y en muchos otros temas.

\*\*\*

La ‘Ley de Financiamiento’ fue propuesta en 2018 por el gobierno del presidente Duque (que recién iniciaba su mandato), con el propósito de aumentar el recaudo y recomponer las cargas tributarias, sustituyendo por otras fuentes parte de la carga que soportan las empresas. Los profesores [Perry](#), [Hofstetter](#) y [Fergusson](#) mostraron desde el comienzo su preocupación porque la reducción de impuestos al sector corporativo no era equitativa —no proponía dejar a todas las empresas tributando con las mismas reglas de juego— sino que llenó el estatuto de exenciones y privilegios para ciertos sectores sin un criterio técnico aparente. Así mismo, llamaron la atención sobre la reducción en el recaudo total a partir de 2020: Perry bautizó al proyecto la “Ley de Desfinanciamiento”.

Sobre el tema de los privilegios, Fergusson [explicó](#) por qué convenía ser cauteloso al otorgar privilegios tributarios: las exenciones erosionan el recaudo, dificultan el control de la evasión y producen inequidad. Además, significan en la práctica una distribución poco transparente de rentas que complica todavía más el sistema de impuestos y vuelve más costosa la administración tributaria. Para colmo, las exenciones, una vez establecidas, tienden a reproducirse y ampliarse, por lo cual son difíciles de desmontar del sistema tributario.

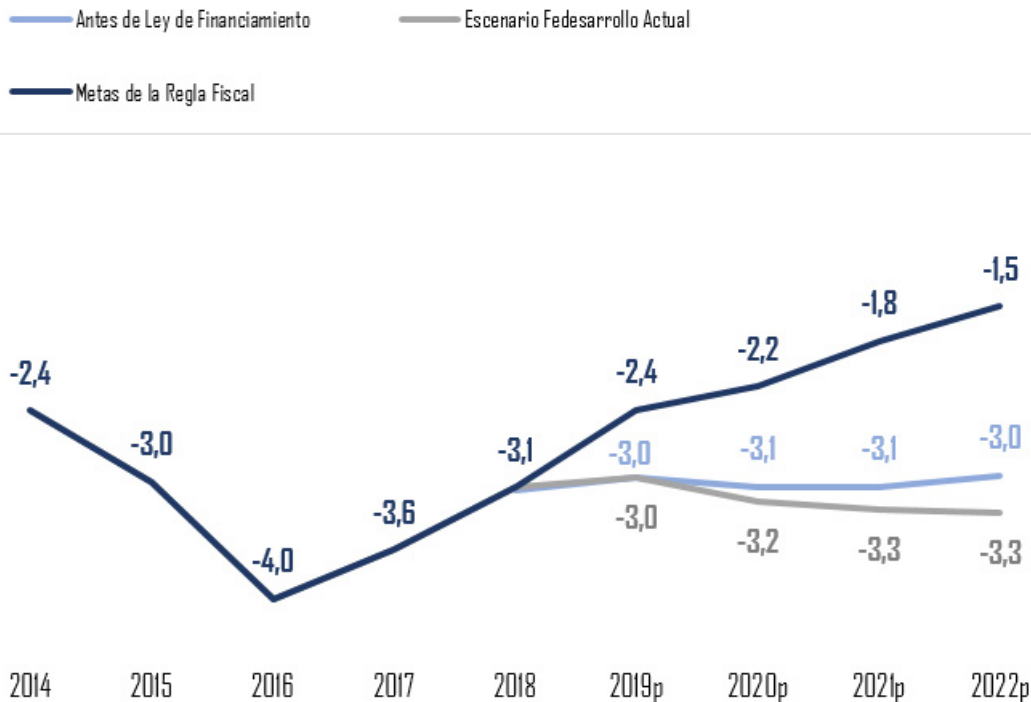
Sobre la reducción en el recaudo [Perry](#), siguiendo cifras de Fedesarrollo presentadas en la tabla 1 y gráfica 1, documentaba la evolución del mismo y explicaba los inconvenientes y retos que esa tendencia tendría.

**Tabla 1. Impacto de la ley de financiamiento sobre el recaudo.**

		Miles de Millones				% del PIB			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
<b>Impuestos indirectos</b>	1. IVA plurifásico a cervezas y gaseosas	980	1,056	1,141	1,235	0.1	0.1	0.1	0.1
	2. ImpoConsumo de 2% para venta de vivienda de más de \$880 m	1,100	1,186	1,280	1,386	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Personas naturales</b>	1. Unificación de Cédulas y Tarifas de 0%, 19%, 28%, 33%, 35%, 37% y 39%	1,900	2,048	2,212	2,393	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)	800	1,583	1,716	1,862	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Personas jurídicas</b>	1. Disminución de Tarifa de Renta: 32% en 2020, 31% en 2021 y 30% a partir de 2022	0	-1,182	-2,563	-3,847	0.0	-0.1	-0.2	-0.3
	2. Descuento de IVA (100%) por adquisición de bienes de capital contra impuesto de renta	0	-6,616	-7,145	-7,731	0.0	-0.6	-0.6	-0.6
	3. Disminución gradual (2,5%, 1,5% y 0%) de renta presuntiva	0	-412	-824	-1,442	0.0	0.0	-0.1	-0.1
	4. Impuesto de Normalización	1000	0	0	0	0.1	0.0	0.0	0.0
<b>Otros</b>	1. Dividendos (Tarifa de 15% para dividendos superiores a \$10,3 m, Tarifa de 7,5% para giro de utilidades al exterior)	825	889.35	960.498	1039.26	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Recaudo adicional</b>		<b>6,605</b>	<b>-1,447</b>	<b>-3,222</b>	<b>-5,105</b>	<b>0.6</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.4</b>

Fuente: Fedesarrollo en Perry, Ley de Financiamiento y la Regla Fiscal, Foco económico.

**Gráfica 1. I**



Fuente: Fedesarrollo en Perry, Ley de Financiamiento y la Regla Fiscal, Foco económico.

Ante la evidencia de que la Ley, lejos de recaudar los recursos necesarios para el financiamiento del Estado en realidad los reducía, [Hofstetter](#) se preguntaba si reducir el recaudo no sería un objetivo en sí mismo: en la búsqueda de un Estado más pequeño, un objetivo que el partido de gobierno ha defendido, una posible estrategia para lograrlo es cortar las fuentes de financiación y luego presentar el recorte del gasto como un hecho inevitable, coherente con la estabilidad fiscal.

Unos meses después de aprobada la Ley de Financiamiento, el gobierno le pidió al Comité Consultivo de la Regla Fiscal, del cual hacía parte Guillermo Perry, que le permitiera un déficit fiscal más alto, bajo la premisa de que la migración venezolana requería gastos inesperados que el déficit autorizado no permitía cubrir. El Comité aprobó la propuesta.

La Facultad organizó un [conversatorio](#) en el cual Perry, Fergusson y Hofstetter discutieron sobre el tema. Guillermo defendía la decisión argumentando que se tomó considerando que la masiva migración de población venezolana exigía una reducción menor del déficit fiscal para poder atender la crisis humanitaria.

Hofstetter y Fergusson, más escépticos sobre la conveniencia de la medida, destacaban que la migración masiva desde Venezuela ya era una realidad en octubre de 2018, cuando el Gobierno empezaba a plantear la necesidad de aumentar el recaudo fiscal a través de la 'Ley de Financiamiento'. En este sentido, no fue el fenómeno migratorio en sí mismo, sino las deficiencias en la planificación fiscal del Gobierno y su incapacidad de subir el recaudo con la Ley, las que condujeron a pedir el ajuste. Señalaban que la medida podía minar la credibilidad del país en relación con su compromiso de cumplir los objetivos de la regla fiscal. Además, la decisión cerraba la posibilidad de acudir nuevamente a esta 'válvula de escape' en el futuro cercano, lo cual reducía el margen de maniobra en la gestión fiscal del Gobierno.

A mediados de 2019 el gobierno [publicó](#) el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Allí comenzó un nuevo debate. El texto puso de presente cambios en la forma de contabilizar las cuentas fiscales. Por ejemplo, las privatizaciones

y las utilidades del Banco de la República, que tradicionalmente habían sido contadas como una fuente de financiación del déficit fiscal, ahora se contabilizarían como un ingreso común y corriente (en la jerga contable, ahora irían por "encima de la línea").

A la par con ese cambio contable, el gobierno también inauguró otra práctica controversial: pagar algunas deudas del Estado directamente con títulos de deuda pública sin que esos pagos queden registrados en el déficit. Ambas prácticas hacen lucir al déficit más pequeño y la segunda además rompe el vínculo entre el déficit fiscal y la deuda pública: los pagos aumentan la segunda sin afectar contablemente al primero.

Al respecto, Guillermo Perry [advertía](#) que el creciente déficit fiscal y el cuestionable manejo contable de las cuentas nacionales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podían dar lugar a rebajas en la calificación de riesgo de Colombia, afectando la inversión y los costos del crédito en el país. [Caballero](#) y [Hofstetter](#) coincidieron en cuestionar esta medida, una práctica incoherente con la norma contable del Fondo Monetario Internacional. Hofstetter además enfatizaba en una [columna](#) que las estrategias contables pueden hacer lucir mejor al déficit del gobierno en el papel pero que su efecto sobre el déficit externo, que está en niveles preocupantes, no se borraría con ese maquillaje. Anotaba además Hofstetter en otro [texto](#) que los cambios contables vuelven inocua a la regla fiscal colombiana que limita justamente el tamaño del déficit fiscal.

Los profesores [Perry](#) y [Caballero](#) también criticaron la propuesta de utilizar los recursos de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), destinados a apalancar proyectos de infraestructura de cuarta generación, a la compra de activos del mismo Estado: una transferencia de un bolsillo del Estado al otro que haría lucir mejor las cifras contables pero a costa de un programa fundamental para el desarrollo del país.

En una de sus [columnas](#), Carlos Caballero resaltaba otros aspectos del MFMP. Entre ellos, el anuncio de que no habría más cambios tributarios, noticia que puede generar tranquilidad entre agentes económicos y garantizar el

cumplimiento de la reducción en impuestos a las empresas propuesta por la ley de financiamiento. Sin embargo, el anuncio cierra la puerta a la eliminación de los numerosos impuestos antitécnicos arraigados en el sistema tributario, punto enfatizado por Fergusson como anotamos al comienzo de esta nota, y preocupa en la medida en que los cálculos están basados en pronósticos excesivamente optimistas relativos a los del Banco Mundial, el FMI y la OCDE entre otros. En agosto, Caballero publicó una segunda [columna](#), más pesimista, en la que advierte que “[l]a economía no va por buen camino” y que “[t]enemos un serio problema estructural en las finanzas públicas nacionales que en algún momento, más temprano que tarde, va a desatar una profunda crisis económica”.

En octubre de 2019, la Corte Constitucional, (C-481 de 2019), declaró la inexecutable de la Ley de Financiamiento después de encontrar vicios de procedimiento en la discusión, la aprobación y la publicación de la ley. La Corte decidió modular los efectos de su decisión estableciendo que la declaratoria de inconstitucionalidad solo surtirá efectos a partir del primero de enero de 2020, lo cual le otorga al Gobierno y al Congreso la oportunidad de ratificar, derogar o modificar sus contenidos antes de finalizar el año. Conocida la decisión de la Corte, el Gobierno nacional radicó un [proyecto](#) de ley que reproduce casi en su totalidad la Ley de Financiamiento original.

[Hofstetter](#) argumentaba, antes de que se conociera la decisión de la Corte, que la declaratoria de inexecutable de la ley podría “resultar siendo una bocanada de aire fresco que le permita al Gobierno volver a discutir algunos aspectos [fiscales y tributarios] y quizás aprovechar para aumentar el recaudo”. La inexecutable de la Ley de Financiamiento puede ser vista entonces como una oportunidad para corregir defectos: una nueva Ley que evite que esta sea otra Ley de Desfinanciación como la llamaba [Perry](#), que no tenga regalos no justificados como lo argumenta [Fergusson](#), que examine y elimine todas las exenciones y tratamientos diferenciales que hoy tenemos cuando éstas no tengan justificación válida como pedía el mismo [Fergusson](#), que aborde el serio problema estructural en las finanzas públicas nacionales como ha reclamado [Caballero](#), y que por tanto haga innecesarios los brotes de creatividad contable que todos han criticado.

## Fuentes

- Caballero Argáez, Carlos. “La jugada del Ministro Carrasquilla”. El Tiempo. 21 de junio de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/carlos-caballero-argaez/la-magnitud-del-problema-fiscal-columna-de-carlos-caballero-argaez-401872>
- Caballero Argáez, Carlos. “La magnitud del problema fiscal”. El Tiempo. 16 de agosto de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/carlos-caballero-argaez/la-magnitud-del-problema-fiscal-columna-de-carlos-caballero-argaez-401872>
- Corte Constitucional. “Comunicado No. 41”. 16 de octubre de 2019. Acceso el 27 de octubre de 2019. <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2041%20comunicado%2016%20de%20octubre%20de%202019.pdf>
- Fergusson, Leopoldo. “¡No más regalos envenenados a nuestra costa!”. La Silla Vacía. 11 de diciembre de 2018. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/no-mas-regalos-envenenados-costa-nuestra-69242>
- Fergusson, Leopoldo. “La ley de financiamiento: ¿cómo voy yo’ o ‘todos ponen’?”. El Espectador. 6 de noviembre de 2018. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.elespectador.com/economia/la-ley-de-financiamiento-como-voy-yo-o-todos-ponen-articulo-822300>
- Fergusson, Leopoldo. Hofstetter, Marc y Perry, Guillermo. “Conversatorio ‘la Regla Fiscal y sus implicaciones en Colombia’”. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (podcast). Mayo de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://soundcloud.com/user-14504446/conversatorio-la-regla-fiscal-y-sus-implicaciones-en-colombia>
- Hofstetter, Marc. “¡Panorama fiscal despejado!”. El Espectador. 22 de junio de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.elespectador.com/opinion/panorama-fiscal-despejado-columna-867266>.

- Hofstetter, Marc. “Corrijala y me la vuelve a entregar”. El Espectador. 28 de septiembre de 2019. Acceso el 14 de octubre de 2019. <https://www.elespectador.com/opinion/corrijala-y-me-la-vuelve-entregar-columna-883391>
- Hofstetter, Marc. “De imanes e impuestos”. El Espectador. 22 de diciembre de 2018. Acceso el 14 de octubre de 2019. <https://www.elespectador.com/opinion/de-iman-es-e-impuestos-columna-830725>
- Hofstetter, Marc. “El gemelo”. El Espectador. 20 de julio de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.elespectador.com/opinion/el-gemelo-columna-871917>
- Hofstetter, Marc. “La regla inocua”. El Espectador. 14 de septiembre de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.elespectador.com/opinion/la-regla-inocua-columna-881075>
- Hofstetter, Marc. “Reagonomics a la colombiana”. El Espectador. 4 de mayo de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.elespectador.com/opinion/reagonomics-la-colombiana-columna-853790>
- Perry, Guillermo. “Ley de Financiamiento y la Regla Fiscal”. Foco Económico. 13 de julio de 2019. Acceso el 14 de octubre de 2019. <http://focoeconomico.org/2019/02/28/ley-de-financiamiento-y-la-regla-fiscal/>
- Perry, Guillermo. “Maquillaje peligroso”. El Tiempo. 13 de julio de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/guillermo-perry/maquillaje-peligroso-tragicomedia-columna-de-guillermo-perry-387990>
- Perry, Guillermo. “Ni tanto que queme al santo”. El Tiempo. 28 de julio de 2019. Acceso el 15 de octubre de 2019. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/guillermo-perry/ni-tanto-que-queme-al-santo-columna-de-guillermo-perry-393958>



## Nota Macroeconómica No.5

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Juan Camilo Cárdenas  
Decano, Facultad de Economía  
Hernando Zuleta  
Director CEDE, Facultad de Economía

### Investigadores:

Carlos Caballero  
Julián Andrés Díaz  
Leopoldo Fergusson (@LeopoldoTweets)  
Marc Hofstetter (@mahofste)

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad:  
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica:  
Resolución 28 del 23 de febrero  
de 1949 Minjusticia.