

Seminarios de Actualidad - Asofiduciarias

Fallo de la Corte Constitucional sobre la Ley de Financiamiento: efectos y perspectivas

# Impactos fiscales y económicos de la decisión de la Corte Corte Constitucional

**Andrés Escobar Arango**

[andres.escobar@econceptaei.com](mailto:andres.escobar@econceptaei.com)

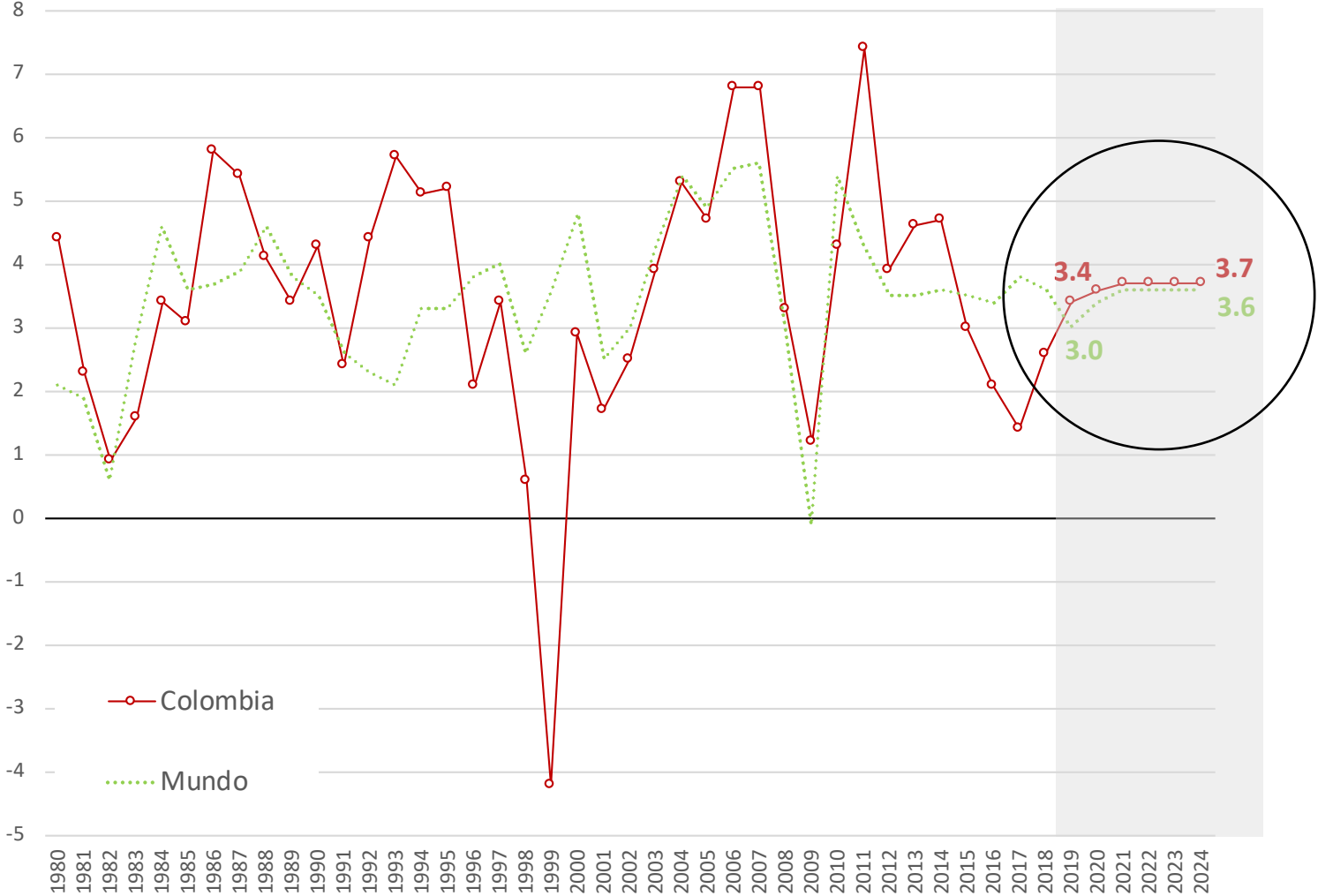
28 de octubre de 2019

# Agenda

- Situación económica actual y perspectivas
- Breve repaso de la situación fiscal
- La Ley de Financiamiento que entró al Congreso y la que salió en 2018
- Recaudo de la Ley de Financiamiento: una historia en tres actos
- ¿Cómo cayó la noticia del fallo de la Corte Constitucional?
- El proceso que viene hasta diciembre
- Los retos fiscales pendientes
- Reflexiones de cierre

# Colombia volvería a crecer más que el promedio mundial a partir de este año

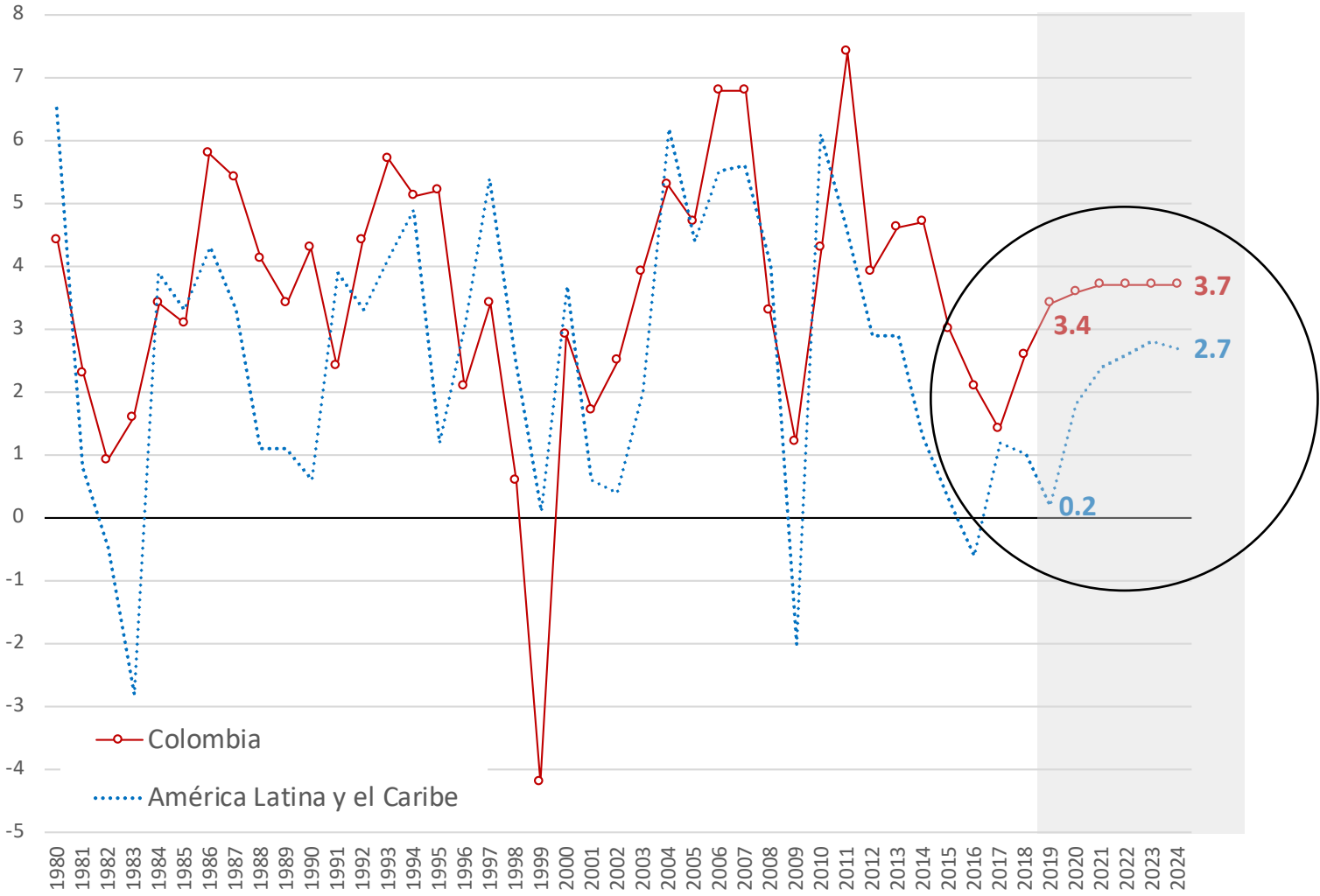
Crecimiento real del PIB 1980-2024 (%): Colombia vs. Mundo



Fuente: FMI – World Economic Outlook (octubre 2019)

# Sin embargo, la región continuará siendo un lastre para el crecimiento de Colombia

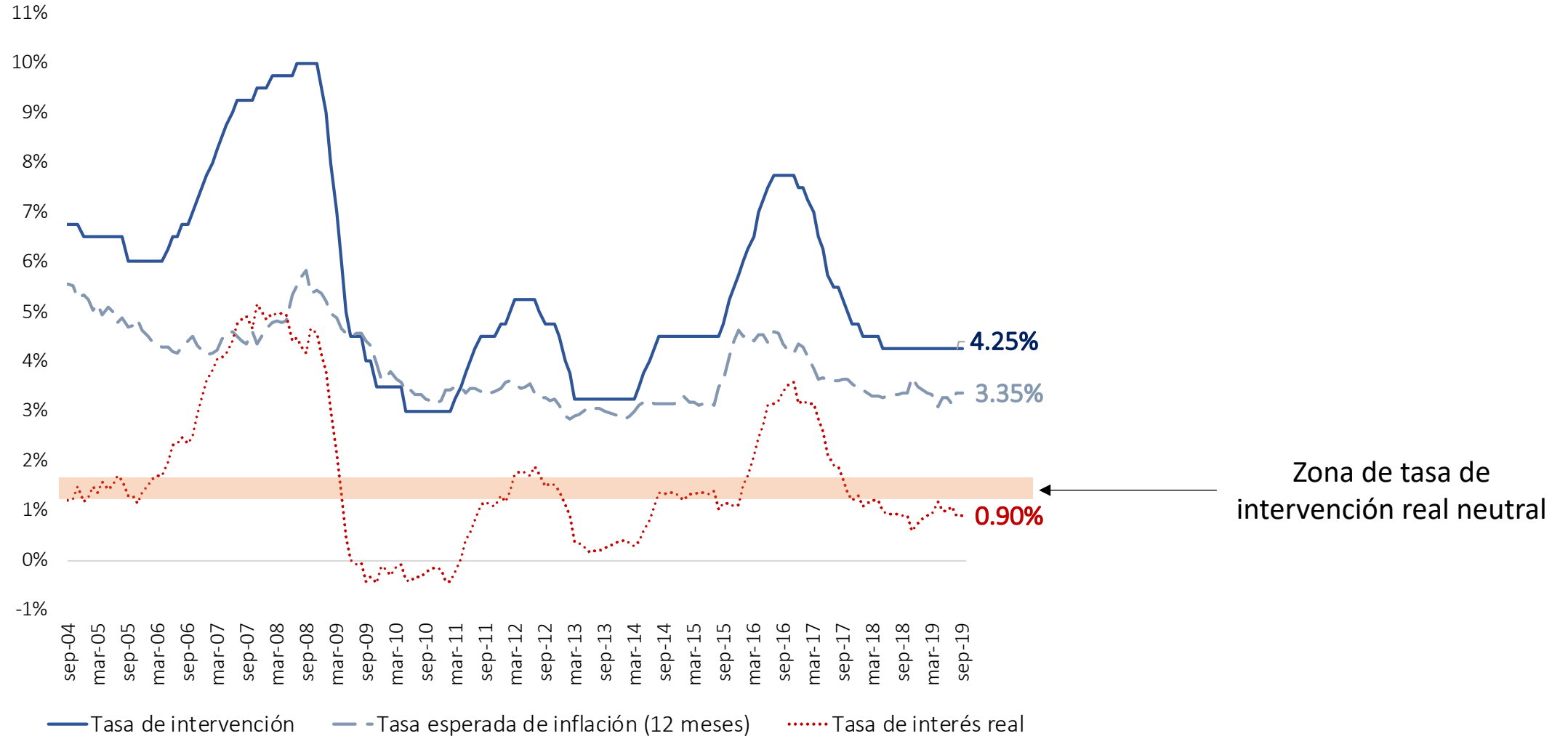
Crecimiento real del PIB 1980-2024 (%): Colombia vs. América Latina y el Caribe



Fuente: FMI – World Economic Outlook (octubre 2019)

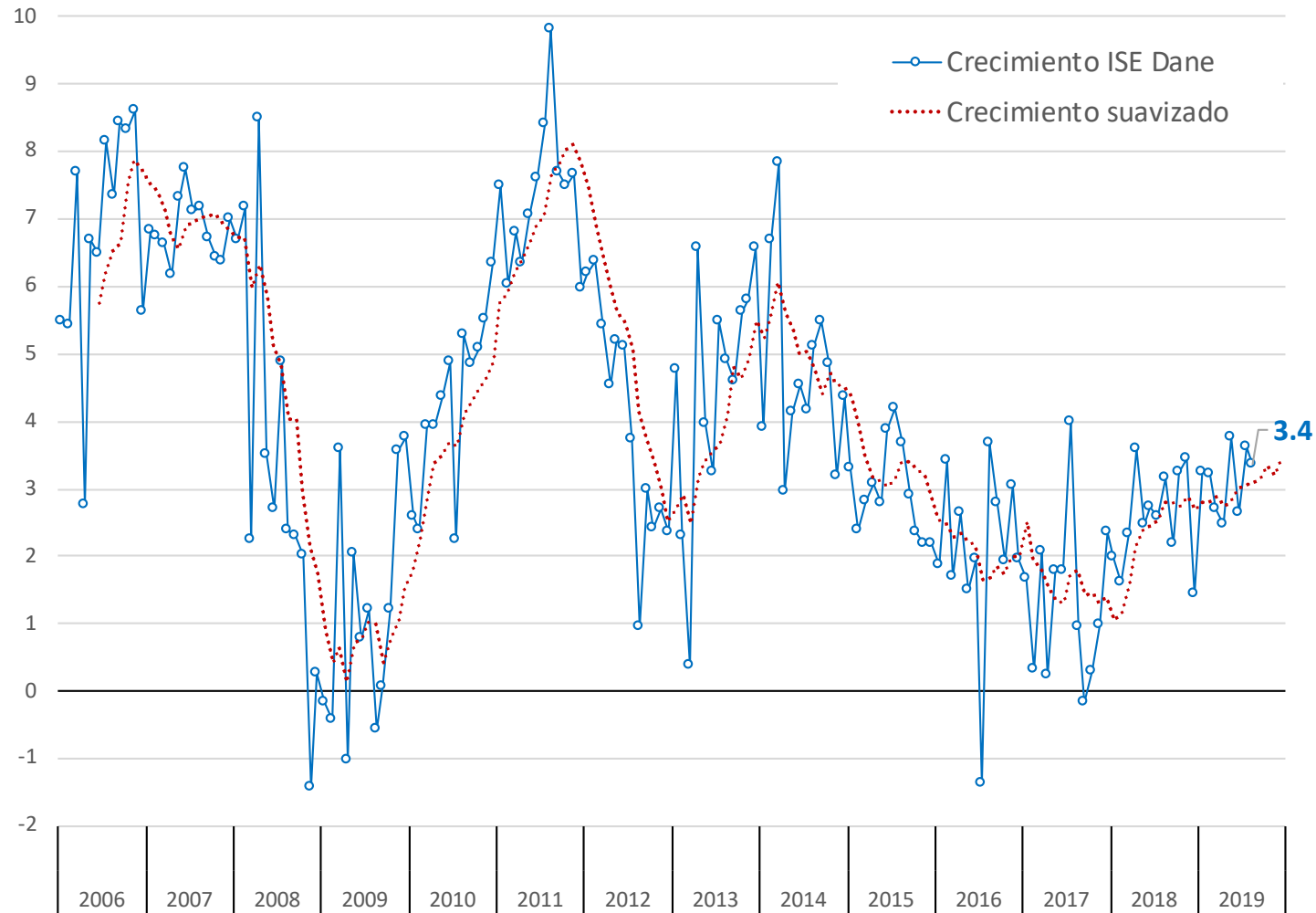
# La política monetaria está en modo expansivo

Tasa de intervención nominal y real del Banco de la República & inflación esperada 12 meses (%)



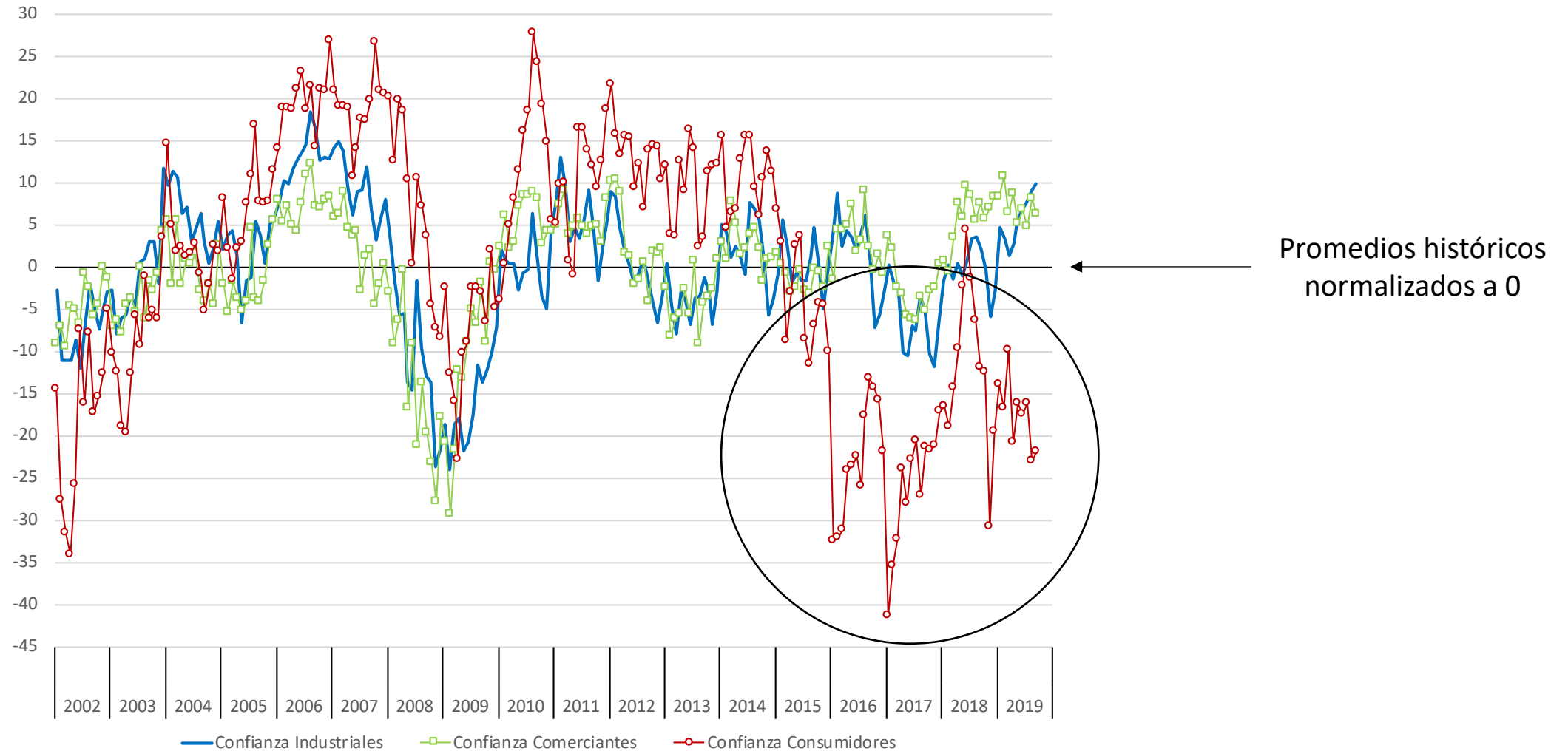
# El crecimiento económico se ha recuperado después de tocar fondo en 2017

## Crecimiento del Indicador Seguimiento a la Economía (ISE) 2006-2019 (%)



# La confianza de industriales y comerciantes está por encima de promedios históricos; la confianza del consumidor continúa golpeada

Confianza de industriales, comerciantes y consumidores – desviación frente a promedios históricos desde 2001 (pp)



# Crecimiento estará por encima de 3% este año y el próximo

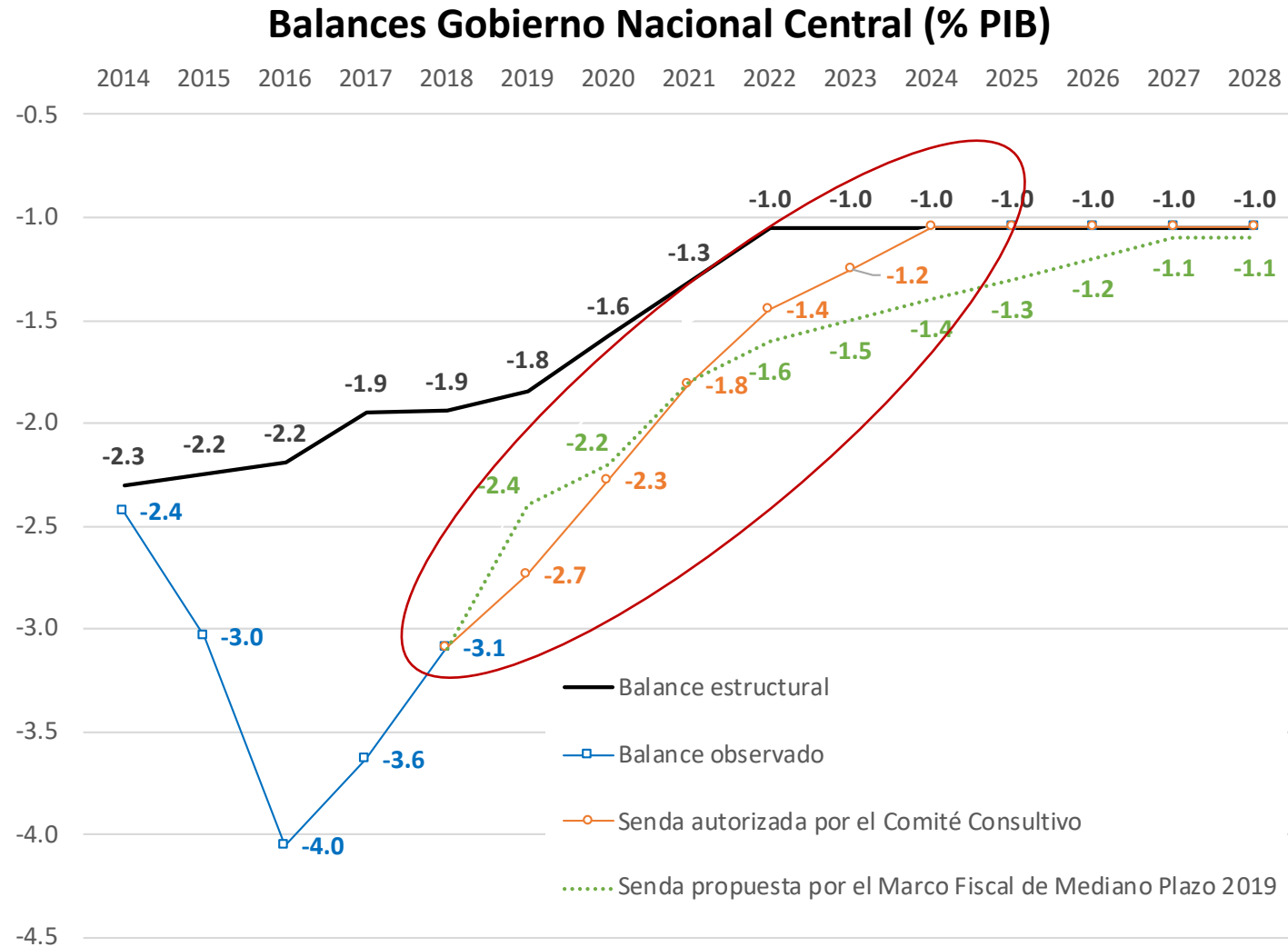
## Crecimiento real del PIB (%)

	2018	2019-I	2019-II	2019-III	2019-IV	2019
Agricultura	2.0	1.9	1.5	2.1	2.4	2.0
Minería	-0.8	5.3	1.2	1.4	2.1	2.5
Industria	2.0	2.9	0.6	2.0	2.3	2.0
Electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.7	3.2	2.6	1.4	1.7	2.2
Construcción	0.3	-5.5	0.6	1.0	1.4	-0.4
Comercio	3.1	4.1	4.8	4.5	4.8	4.6
Información y comunicaciones	3.1	3.8	4.2	4.1	4.0	4.1
Financiero y seguros	3.1	5.5	4.6	4.7	5.0	5.0
Inmobiliarias	2.0	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1
Actividades profesionales, científicas y técnicas	5.0	3.6	3.6	4.0	5.4	4.2
Administración pública y defensa	4.1	4.1	3.1	3.9	4.4	3.9
Actividades artísticas	1.4	2.1	2.9	3.2	3.6	3.0
Impuestos	2.6	3.3	3.5	4.4	3.7	3.7
<b>PIB</b>	<b>2.7</b>	<b>3.1</b>	<b>3.0</b>	<b>3.3</b>	<b>3.6</b>	<b>3.2</b>

Para 2020 esperamos un crecimiento de **3.4%-3.5%**



# El ajuste pendiente bajo la Regla Fiscal es exigente



# La Ley de Financiamiento aprobada en 2018 tuvo un trámite complejo y sufrió muchos cambios durante el proceso de aprobación

## Recaudo Esperado Ley de Financiamiento para **2019** (COP billones)

	Presentado al Congreso en Octubre de 2018	Presentado para Discusión Ultimo Debate	Aprobado en Diciembre 2018	Aprobado Diciembre vs. Presentado en Octubre	Aprobado vs. Presentado a Ultimo Debate
	( A )	( B )	( C )	( C ) - ( A )	( C ) - ( B )
Modificaciones al IVA (neto)	8.7	0.0	0.0	-8.7	0.0
Personas naturales: riqueza e impropormenta	3.3	3.1	2.7	-0.6	-0.4
Normalización 2019	2.0	1.0	1.0	-1.0	0.0
<b>Reforma original</b>	<b>14.0</b>	<b>4.1</b>	<b>3.7</b>	<b>-10.3</b>	<b>-0.4</b>
IVA plurifásico gaseosas y cerveza		1.0	0.9	0.9	0.0
Impoconsumo a la venta de vivienda (2%)		1.1	1.7	1.7	0.6
Impoconsumo a la venta de motos (8%)		0.3	0.0	0.0	-0.3
Dividendos pagados a residentes (15%)		0.5	0.5	0.5	0.0
Impuesto a la remisión de utilidades (7.5%)		0.4	0.4	0.4	0.0
<b>Agregado en el Congreso</b>		<b>3.2</b>	<b>3.4</b>	<b>3.4</b>	<b>0.2</b>
<b>Recaudo neto esperado para 2019</b>	<b>14.0</b>	<b>7.3</b>	<b>7.1</b>	<b>-6.9</b>	<b>-0.2</b>

Nota: la sobretasa al impuesto de renta para instituciones financieras no está incluido; se asume que no pasará el examen de la Corte Constitucional

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dane, cálculos propios

El aumento de COP 7.1 billones en recaudo esperado para 2019, equivalente a 0.7% del PIB, podría caer en los años siguientes

Recaudo Esperado Ley de Financiamiento para **2020-2023 frente a 2018** (% del PIB)

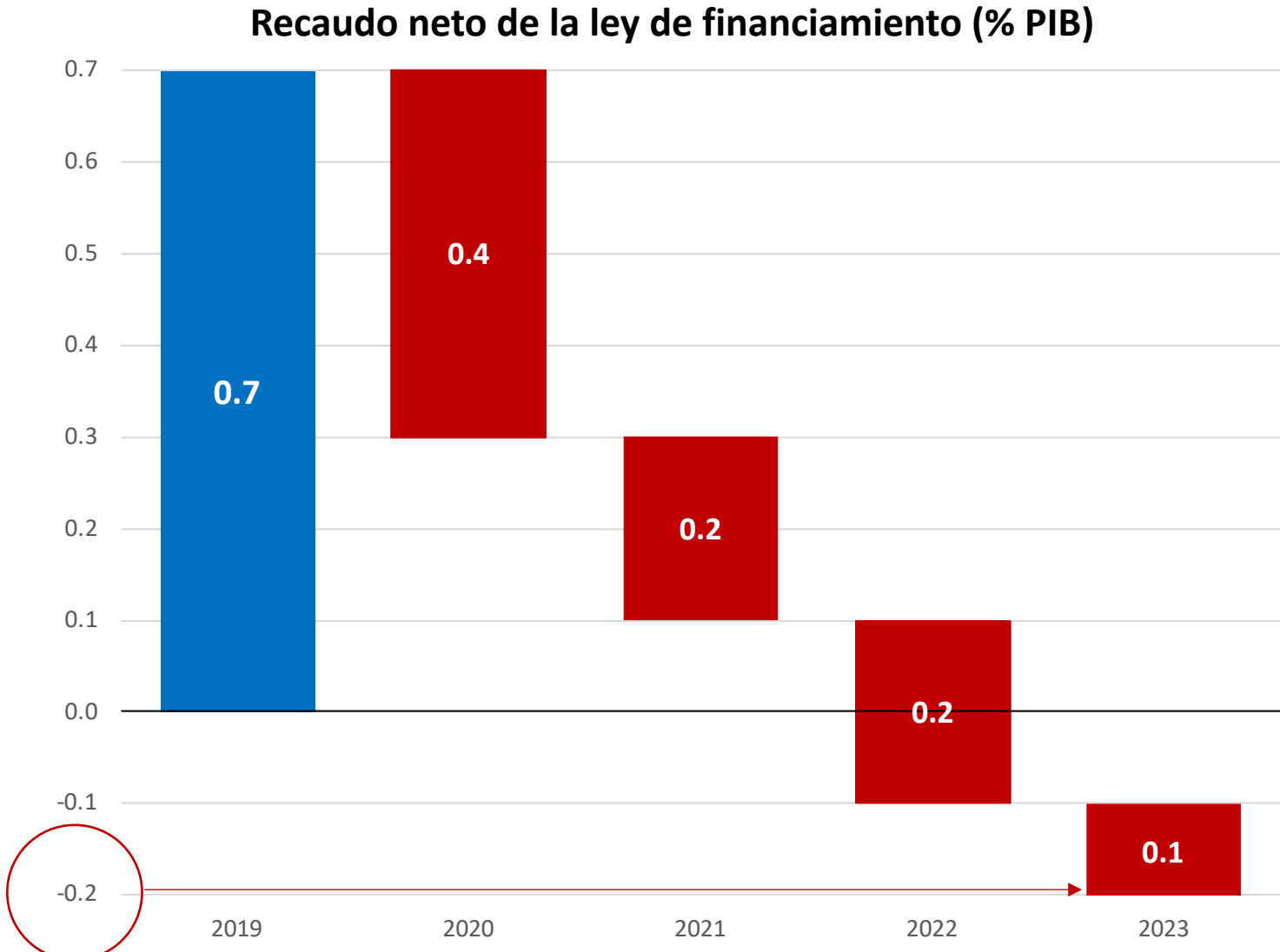
		2020	2021	2022	2023
IVA bienes de capital	descontable en lugar de deducible	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3
Impuesto de renta a las personas jurídicas	de 33% a 32% en 2020, 31% en 2021 y 30% en 2022	0.0	-0.1	-0.3	-0.4
Renta presuntiva	del actual 3.5% a 3% en 2019, 1.5% en 2020 y 0% en 2021	0.0	-0.1	-0.2	-0.2
<b>Total</b>		<b>-0.4</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.9</b>

caída frente a 2018

↘ -0.2 ↗   ↘ -0.2 ↗   ↘ -0.1 ↗  
**variación frente a año anterior**

Nota: la sobretasa al impuesto de renta para instituciones financieras no está incluido; se asume que no pasará el examen de la Corte Constitucional  
 Fuente: Ministerio de Hacienda, Dane, cálculos propios

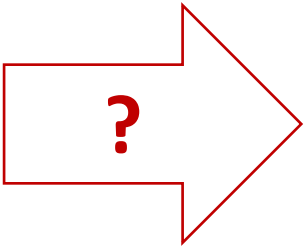
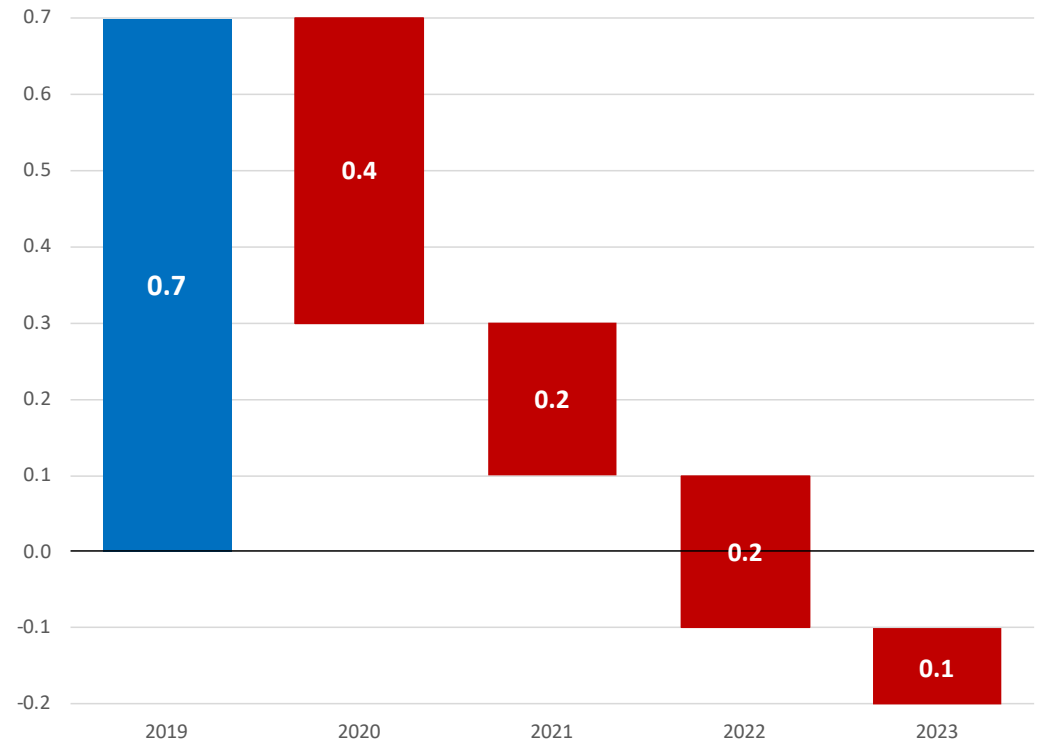
# Efecto neto de la reforma, sin mejoras en recaudo por eficiencia, sería negativo en el mediano plazo



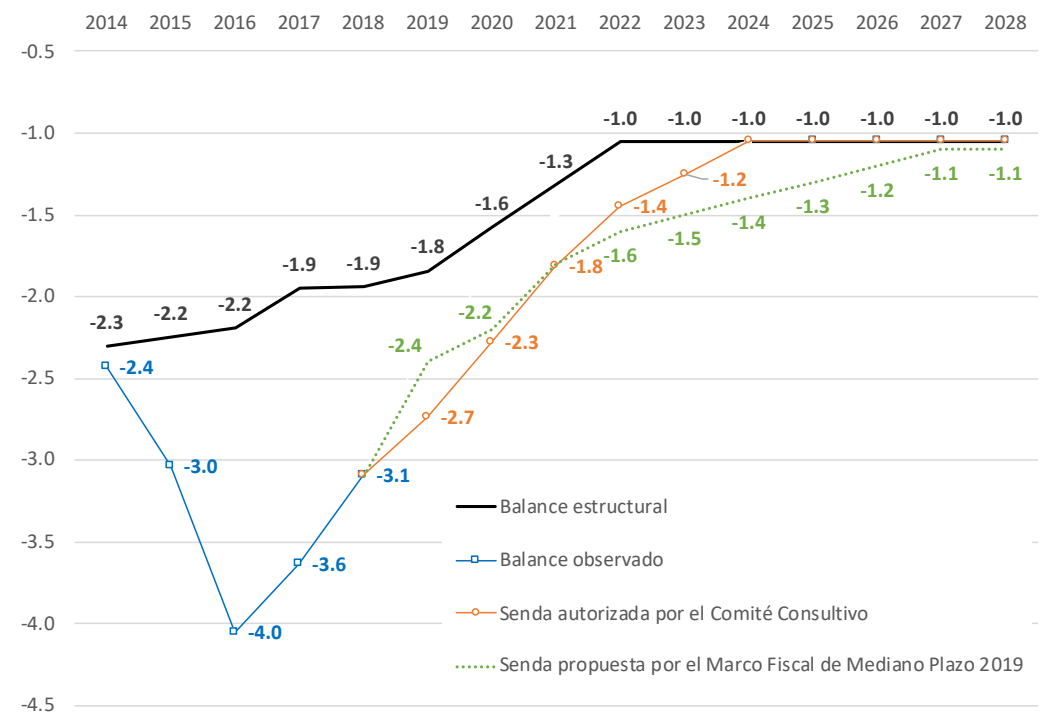
Nota: la sobretasa al impuesto de renta para instituciones financieras no está incluido; se asume que no pasará el examen de la Corte Constitucional  
Fuente: Ministerio de Hacienda, Dane, cálculos propios

# El reto no es menor...

**Recaudo neto de la ley de financiamiento (% PIB)**



**Balances Gobierno Nacional Central (% PIB)**

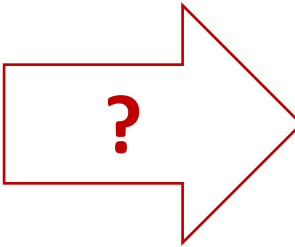
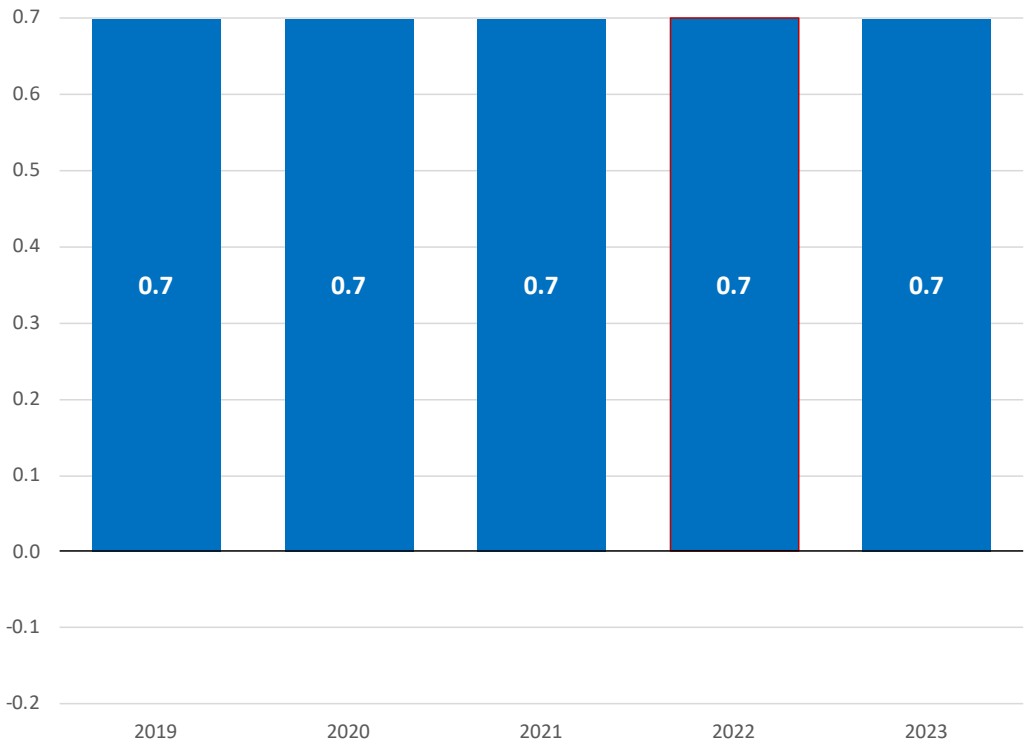


**Menos recaudo → Menos déficit**

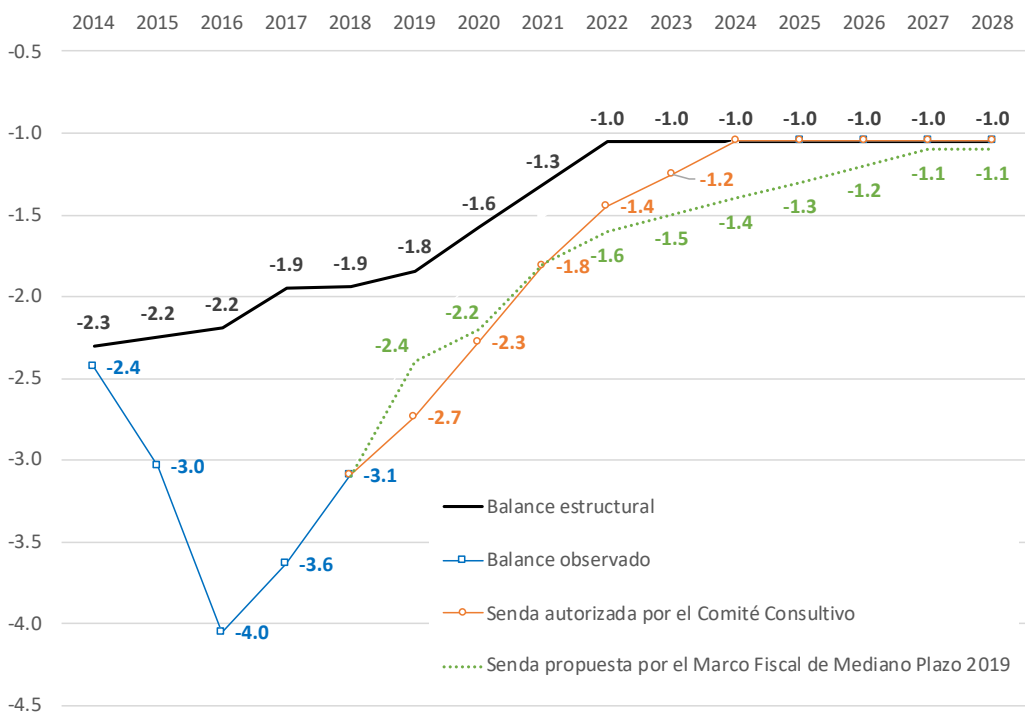
Nota: la sobretasa al impuesto de renta para instituciones financieras no está incluido; se asume que no pasará el examen de la Corte Constitucional  
 Fuente: Ministerio de Hacienda, Dane, cálculos propios

... incluso si los buenos oficios del Ministerio de Hacienda y la Dian lograran compensar con gestión las potenciales caídas

**Un escenario optimista de recaudo de la ley de financiamiento (% PIB)**



**Balances Gobierno Nacional Central (% PIB)**



**Sin pérdidas de recaudo → Menos déficit**

Nota: la sobretasa al impuesto de renta para instituciones financieras no está incluido; se asume que no pasará el examen de la Corte Constitucional  
 Fuente: Ministerio de Hacienda, Dane, cálculos propios

# ¿Cómo cayó la noticia del fallo de la Corte Constitucional?

- El “mercado” le daba una probabilidad elevada, incluso superior al 50%, a un fallo adverso sobre la exequibilidad de la Ley de Financiamiento → el fallo de procedimiento era evidente
- Por otra parte, había un antecedente relevante
- El fallo que declaró inexecutable la emergencia social que en 2010 elevó el IVA a la cerveza (entre otros) para financiar la salud:
  - Dejó vivos los tributos durante 2010
  - Obligó al Gobierno Nacional a presentar una reforma antes de terminar 2010 para dejar vigentes los tributos creados al amparo de la emergencia
- Por lo tanto, el fallo reciente de la Corte Constitucional **no** cayó como una bomba
  - Luego del fallo, anunciado el 16 de octubre, el Ministerio de Hacienda llevó a cabo, el 23 de octubre, el mayor canje de TES de UVR de la historia
  - El día anterior al fallo la tasa de cambio cerró en COP 3.431,46; el viernes 25 de octubre cerró a COP 3.395,95

¿Es entonces mejor que, ya que se cayó en la Corte, la reforma no pase ahora que fue presentada nuevamente?

- Habría argumentos a favor de una respuesta afirmativa a esta pregunta:
  - No habría riesgo de perder recaudo en el mediano plazo
  - El “mercado” no ha perdido confianza en la política fiscal colombiana
  - Richard Francis, de la calificadora de riesgo Fitch, dijo, en reacción a la decisión de la Corte (La República, 17-oct-2019):

“(...) Para mí no es tan catastrófico [el fallo], el Gobierno ha dicho y estoy de acuerdo en que la Ley de Financiamiento ayudará con la inversión y con el crecimiento, pero no pensamos que va a tener un impacto tan dramático (...)”

“(...) la caída de la ley, ‘no va a ayudar ni va a perjudicar’ a la calificación soberana. Por el lado fiscal hemos visto a la Ley de Financiamiento como algo positivo este año, pero desde 2020 en adelante como algo neutro, porque sería una pérdida de ingresos, así que la Ley de Financiamiento no fue algo importante en el sentido de ingresos (...)”



# La reforma debe volver a ser aprobada

- Pretender que no sería grave que la reforma se caiga reflejaría una lectura superficial de la situación actual
- El problema de procedimiento correctamente identificado por la Corte mostró las implicaciones concretas de dos problemas que deben generar preocupación:
  - A partir de cierto momento durante el proceso de la reforma el año pasado, el Gobierno perdió el control de la discusión
  - Por supuesto el Congreso es quien decide, pero el Gobierno tiene, además de una capacidad evidente de injerencia en las discusiones, una responsabilidad especial en cuidar los tiempos y evitar que temas inconvenientes queden en la reforma
  - Un ejemplo: la sobretasa de renta para entidades financieras, de 4 puntos en 2019, y 3 puntos en 2020 y 2021 → se aprobó en contra de la voluntad del Gobierno y éste volvió a incluirla en la nueva reforma (esperando tumbarla en la discusión o que la Corte lo haga)

# La reforma debe volver a ser aprobada (2)

- La Ley 1943 de 2018 es tal vez la primera reforma tributaria que se cae completa → el fallo de la Corte, aunque acertado, es un golpe para la reputación del Gobierno
- El Gobierno no tiene una tarea fácil de aquí a diciembre, más aún después de las elecciones del 27 de octubre... y el Congreso lo sabe
- Lograr sacar adelante la reforma nuevamente sería una señal importante para todos los que tienen algún interés en Colombia, además de ser un “reconstituyente” para la reputación de la política económica de la Administración Duque
- Esta señal es de particular importancia para las reformas económicas-fiscales en curso o que vienen en camino:
  - Regalías (Acto Legislativo en 6º debate)
  - Laboral (vendría en camino)
  - Protección a la vejez (vendría en camino) ←

# ¿Qué esperar de aquí a diciembre?

- Incertidumbre
- Momentos críticos durante el debate en el Congreso
- ¿Depreciación adicional pero temporal del peso?

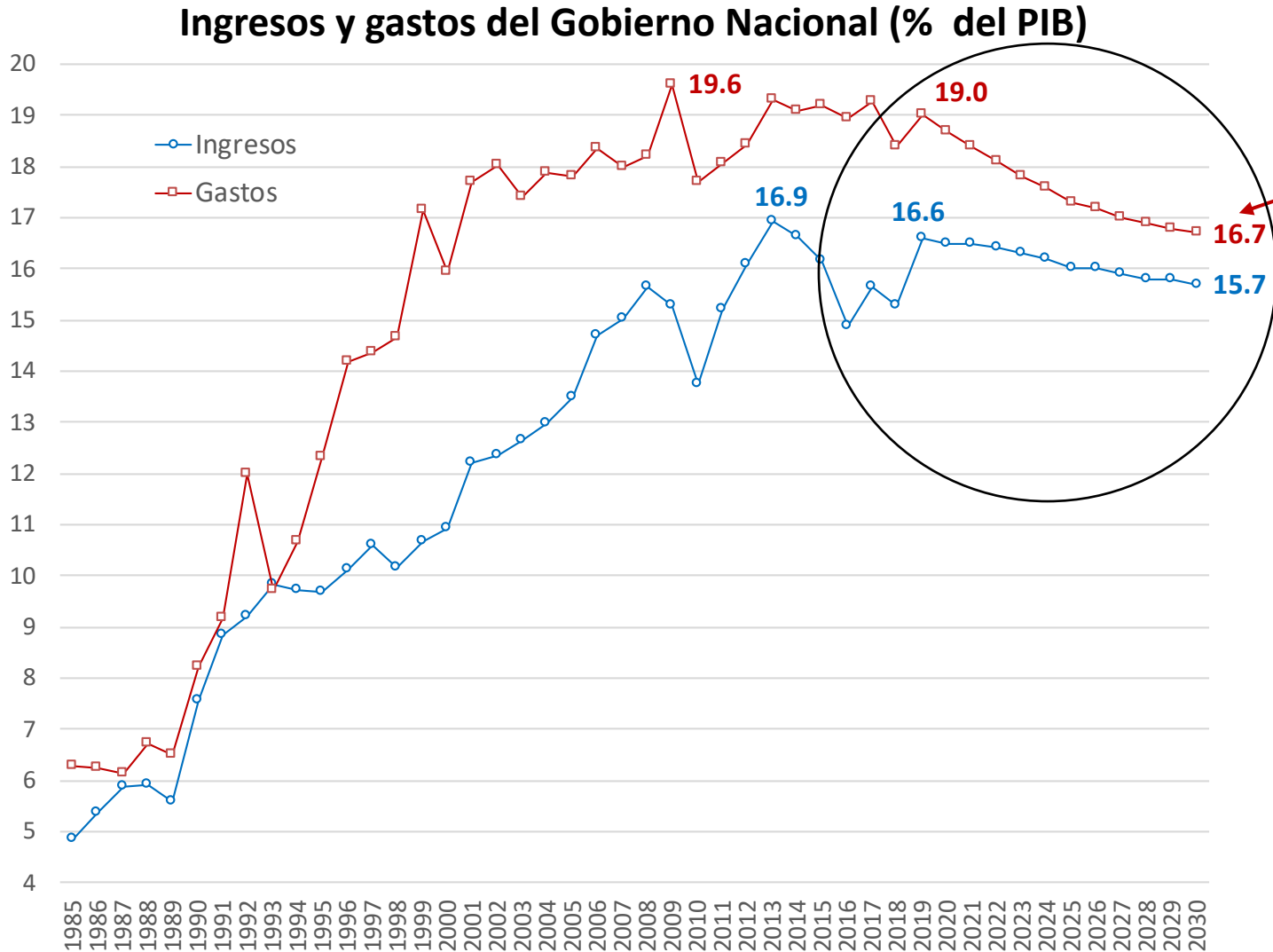
## Sin embargo

- Para el Congreso es clave la responsabilidad que tiene ahora en sus manos, con una reforma tributaria presentada con mensaje de urgencia
- La reforma volverá a ser aprobada antes de que termine diciembre, aunque el Congreso obtendrá cosas a cambio... ¿cuáles?

# Algunas preguntas adicionales

- ¿Sufrirá el crecimiento económico por la decisión de la Corte Constitucional?  
R./ Impacto debe ser mínimo; en el escenario en que la reforma vuelve a ser aprobada, no debería haber “solución de continuidad”
- ¿La incertidumbre generada por el fallo y el proceso de la nueva reforma obligará al Banco de la República a bajar la tasa de intervención?  
R./ No; el crecimiento, la inflación y el desbalance en las cuentas externas de Colombia no aconsejan una política monetaria más expansiva
- ¿Se altera la agenda de reformas económicas de la Administración Duque?  
R./ Sin duda; las eventuales reformas laboral y de protección a la vejez tendrán que esperar... ojalá no del todo en el caso de la segunda

# No sólo la estrategia de ingresos del Gobierno tiene problemas... la de gastos también la tiene

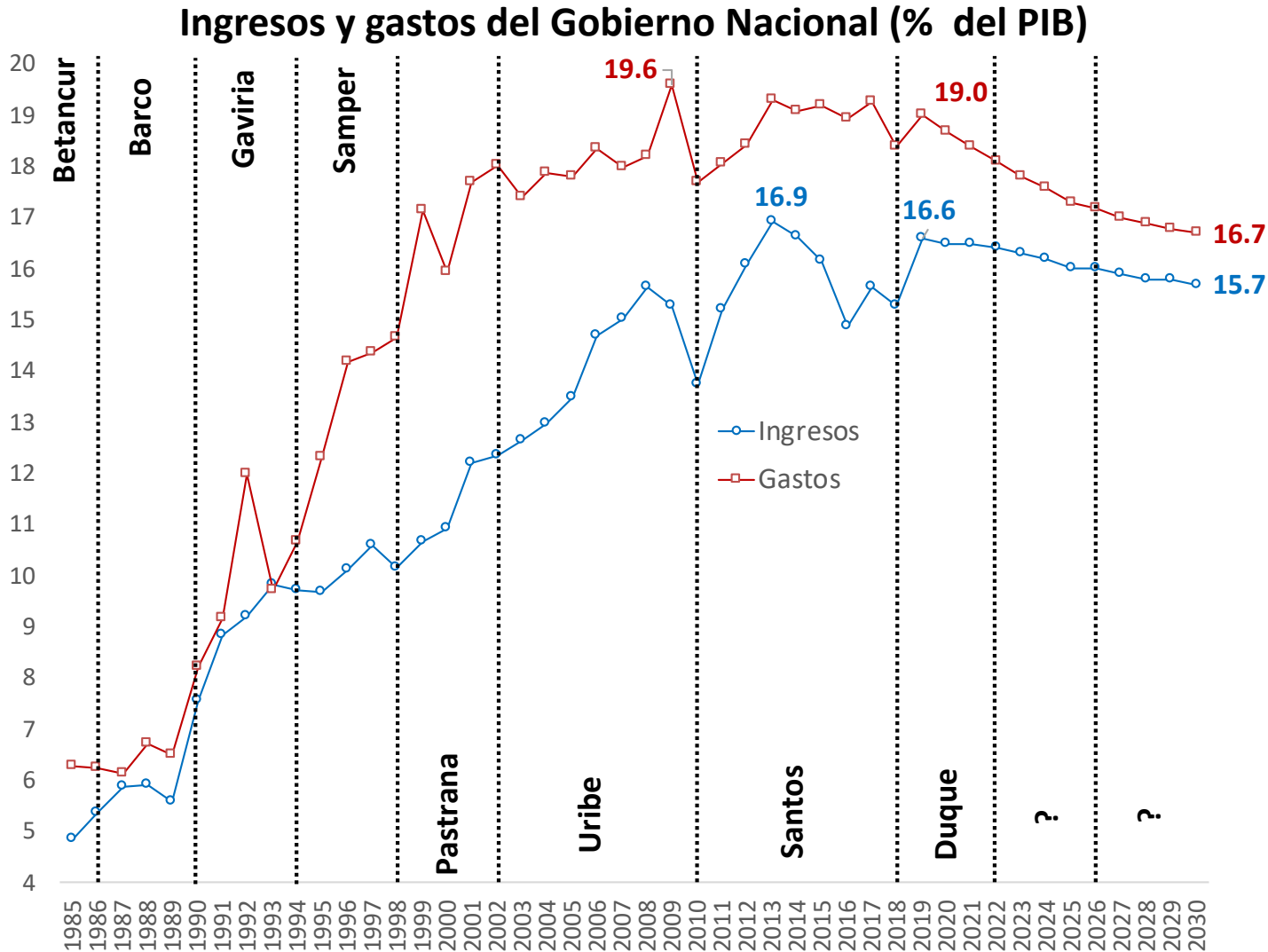


El actual Marco Fiscal de Mediano Plazo propone reducir el gasto del Gobierno Nacional de **19%** del PIB en 2019 a **16.7%** del PIB en 2030

Si llegara a cumplirse esta meta de reducción, el gasto volvería en 2030 a los niveles en los que estuvo alrededor **1999 y 2000**

Llevar el gasto público del Gobierno Nacional a esos niveles no es políticamente posible ni deseable desde un punto de vista social

# No sólo la estrategia de ingresos del Gobierno tiene problemas... la de gastos también la tiene



En las últimas 3 décadas, **ningún presidente** ha logrado entregar el gasto público por debajo (como % del PIB) de donde lo fijó en su primer año de gobierno

Es posible que el Presidente Duque sea el primero en hacerlo, pero no es fácil que sus sucesores logren hacerlo también...

... teniendo en cuenta las presiones de gasto que van a seguir trayendo la educación, la salud, la protección a la vejez, el acueducto y el saneamiento básico, etc., etc.

## Para terminar...

- La Constitución de 1991: un “dolor de cabeza” necesario
- La reputación de la política económica colombiana sigue teniendo saldo a favor
- El “nadadito de perro” ha funcionado hasta ahora
- El Congreso aprueba las reformas que le presentan... ¿se las presentarán?
- Escoger miembros del Comité Consultivo de la Regla Fiscal: ¿tan importante como escoger codirectores del Banco de la República?