
ANÁLISIS NACIONAL DEL EFECTO DE LA LEY PÁEZ

Octubre de 2006

Julio César Alonso
jcalonso@icesi.edu.co
Director
CIENFI
Universidad Icesi

Gloria Cecilia Martínez
gloriacecilia@correo.icesi.edu.co
Asistente de Investigación
CIENFI
Universidad Icesi



Resumen

Este documento hace un análisis del costo fiscal de las exenciones de renta por Ley Páez para la nación. El análisis se realiza a partir de la información suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para el período 1997-2002. Las cifras indican que el costo fiscal en el que incurrió la nación con el ánimo de generar incentivos para la creación de empresas en la zona afectada no representa un monto significativo. Además, los resultados señalan que, de no existir dichas exenciones, el recaudo nacional por impuesto de renta sería aproximadamente igual al recaudo actual. Asimismo se encontró que ha sido el sector de manufacturas el más beneficiado por las exenciones de la Ley, al igual que los grandes contribuyentes.

Palabras claves: Costo Fiscal, Renta exenta, Ley Páez, Recaudo Nacional Impuesto de renta

1 Introducción

Los incentivos tributarios han sido empleados como herramienta de una política pública que busca desarrollar ciertos sectores económicos o regiones del país mediante exenciones parciales o totales, depreciación acelerada, deducciones y descuentos de diferentes impuestos. Estos incentivos están encaminados a fomentar la inversión, la producción y la generación de empleo, que de otra forma no serían canalizados hacia las actividades y los sectores que lo requieren.

Entre las principales exenciones en el impuesto sobre la renta, la renta exenta ha representado alrededor del 70%, seguida del descuento del 30% por inversiones en activos fijos productivos. Dado que la nación incurre en un costo fiscal alto al conceder dichas exenciones, es importante conocer cómo la Ley Páez afectó las finanzas nacionales teniendo en cuenta que los incentivos dados por esta ley comprendían exenciones en el impuesto de renta para las nuevas empresas e industrias que se constituyeran en el departamento del Cauca y las preexistentes al 21 de junio de 1994 y ubicadas en la zona afectada, las cuales generarían nuevos puestos de trabajo, activación de la economía y desarrollo en el departamento.

Este documento tiene como objetivo determinar el costo fiscal de la Ley Páez para el Gobierno nacional central. Para tal fin se emplean datos de la DIAN hasta el 2002, dado que la DIAN dejó de capturar y reportar la información en el formato que permitía la estimación del costo fiscal. Para el período 1996-2002, la DIAN, a través de los formularios de declaración de renta, obtenía el valor de la base no gravable total pero desagregada de acuerdo a los diferentes acuerdos de beneficios a la que se acogía el declarante. Desde el 2003, los formularios fueron simplificados y no existe la posibilidad de conocer de manera directa el monto exento únicamente por Ley Páez. Sin embargo, es importante resaltar que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2005 del Ministerio de Hacienda, se hacen algunas anotaciones sobre el comportamiento de la renta exenta para el 2004 por Ley Páez.

Este documento está organizado en cuatro secciones. Esta Introducción es la primera sección, la segunda presenta un análisis descriptivo sobre el comportamiento de las exenciones del impuesto de renta y renta exenta por ley Páez; en la sección tres se

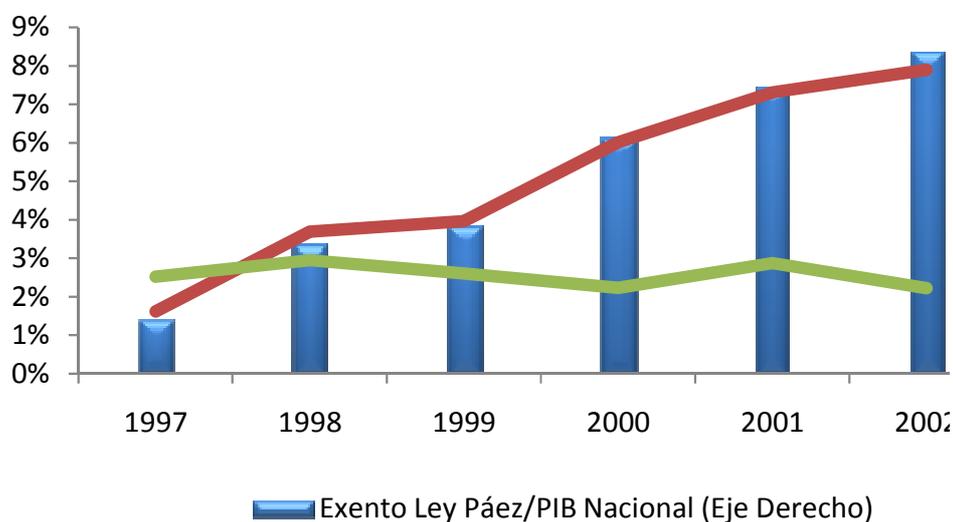
analiza el costo fiscal de la Ley Páez por sector económico y por último, en la sección cuatro se presentan las conclusiones.

2 Costo Fiscal y Análisis de incidencia de la Ley Páez

Dado que los ingresos recaudados por el impuesto de renta son captados por la nación, es importante conocer el efecto que tuvieron las exenciones otorgadas en la ley sobre los ingresos tributarios Nacionales. Para realizar este estudio, se tomó información reportada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) sobre el recaudo nacional por impuesto de renta. En esta base de datos se reporta el valor de la base gravable sobre la cual no se recauda impuestos debido a las exenciones de renta por la ley Páez, y el total de la base gravable sobre la cual se aplican en el país las diferentes exenciones, entre estas la ley Páez.

Como se puede observar en el Gráfico 1, el monto de renta exenta total como porcentaje del PIB nacional (medido en el eje izquierdo de las ordenadas) ha sido en promedio, en los seis años estudiados, del 2.5%. Sin embargo este monto tiene una tendencia decreciente y presentó un crecimiento negativo del 12% desde 1997 hasta el 2002. El monto exento por Ley Páez, que muestra un comportamiento creciente, representa en el 2002 el 0.13% del PIB nacional y el 7.9% del PIB del departamento del Cauca

Gráfico 1. Costo de los beneficios tributarios de Renta y Ley Páez.



Fuente. DIAN. Cálculos Propios

El costo fiscal en el que se incurre por realizar la exención de renta mediante la Ley Páez para el año t (CF_t) se calculará como el valor de la base gravable exenta (BE_t) para el

respectivo año multiplicada por la tarifa anual vigente del impuesto de renta, que para estos años fue del 35%.

Es decir:

$$CF_t = 0.35 \times BE_t \quad (1)$$

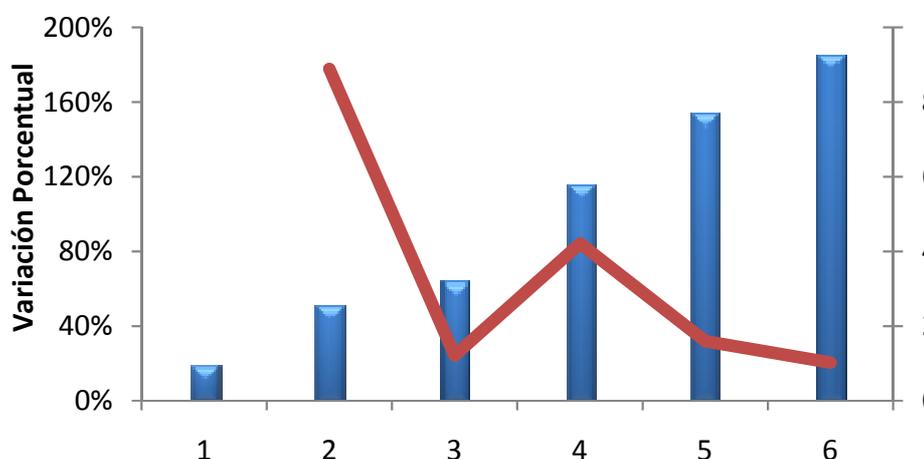
Es importante resaltar que este cálculo sobreestima el efecto de la Ley sobre los ingresos de la Nación, pues supone que el nivel de actividad económica sería el mismo con y sin Ley Páez. Es evidente que el nivel de actividad económica del Cauca y en especial la actividad industrial no hubiese sido el mismo sin o con Ley Páez, pero no es muy claro que parte de esta nueva actividad económica del departamento del Cauca corresponde a desplazamiento de la producción de otros departamentos al Cauca y que parte corresponde a nueva producción que no existiría sin la Ley. Dado que no es posible determinar este monto, se realizará el cálculo tal como se expresa en (1), teniendo en cuenta que éste corresponderá a la “cota máxima” del costo fiscal.

Al realizar este cálculo, como se nota en el Gráfico 2, el costo fiscal de la Ley Páez en pesos corrientes ha venido creciendo hasta alcanzar, en el 2002, un monto de \$92.316 millones. En el año 1998 se presentó el mayor crecimiento del costo fiscal, 178%, dado que la mayoría de las empresas se constituyeron entre 1996 y 1997 lo que implica un incremento del monto exento y por ende del costo fiscal. En el año 2000 se presenta un crecimiento del 84% nuevamente explicado por el significativo número de empresas que se constituyeron en 1999.

Aunque el costo fiscal ha venido aumentando, como se dijo anteriormente, en los últimos tres años se presenta un crecimiento decreciente explicado especialmente por la disminución del número de empresas e industrias constituidas y las variaciones en los porcentajes de beneficios otorgados por la Ley.¹

¹ La cuantía de exención rige durante diez años de acuerdo con unos porcentajes a partir del período de constitución: 100% para las empresas preestablecidas o establecidas de Junio del 1994 hasta 1999, el 50% para las instaladas entre 1999 y junio del 2001 y del 25% para las establecidas entre el 2001 y el 2003.

Gráfico 2. Costo Fiscal de la Ley Páez y su tasa de crecimiento



Fuente: DIAN. Cálculos Propios

Para calcular el valor total de las exenciones al 2002 por concepto de la Ley Páez se podría simplemente deflactar el costo fiscal anual y sumar los años considerados. Sin embargo, para tener un valor más acorte del costo fiscal total es necesario tener en cuenta otros factores. Inicialmente es indispensable considerar que el dinero recaudado por la nación a razón del impuesto de renta se reintegra en una proporción a los departamentos y municipios vía el Sistema General de Participaciones para ser invertidos en educación, salud, entre otros gastos. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta estos factores en el momento de calcular el valor total del costo fiscal de la Ley Páez; en especial el costo de oportunidad para el sector público de no contar con estos recursos.

En este orden de ideas, para obtener el valor presente neto (VPN) del costo fiscal al año 2003 se parte de la premisa que si el Gobierno Nacional Central (GNC) ve disminuidos sus ingresos debido a las exenciones otorgadas en el impuesto de renta, se debe tomar créditos para poder obtener los recursos necesarios y así poder cumplir con sus obligaciones.

La deuda del GNC se clasifica en deuda nacional y extranjera, sin embargo resulta casi imposible obtener una tasa de mercado que represente el costo de endeudamiento del

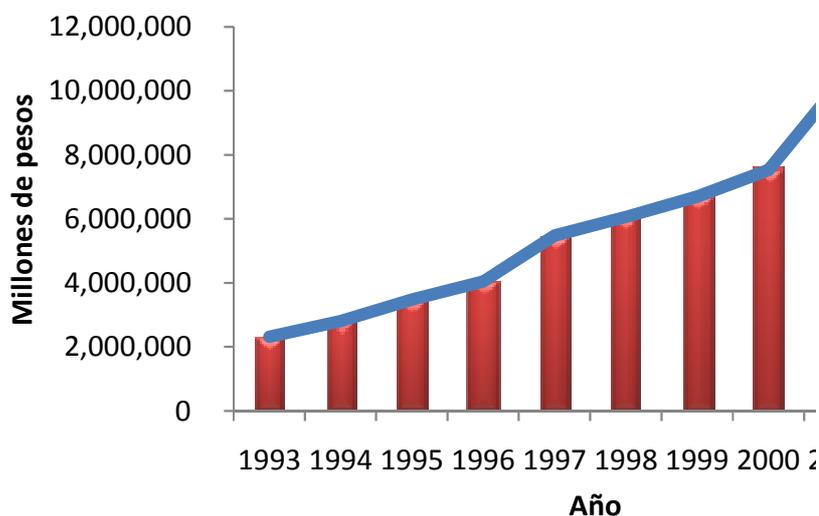
GNC² que refleje la composición de la deuda. Por lo tanto, para simplificar el cálculo del VPN se empleó la tasa de interés nominal de captación, este supuesto implica también una sobre estimación de la tasa a la cual el GNC capta los recursos.

Empleando dicha tasa se obtiene que el valor total del costo fiscal de la Ley Páez (al 2002) es de **\$375.099 millones del 2002** en el 2002, lo cual representa el **0.18% del PIB colombiano** y el 11.22% del PIB del Cauca, y el 3.4% del recaudo nacional por impuesto de renta (para el 2002).

Este valor representa el costo de oportunidad en el que incurre la nación para lograr canalizar recursos de inversión hacia un departamento que los requería, mientras que se dejan de recaudar unos ingresos por razón de impuestos. Sin embargo, esto se ve representado en la consolidación de nuevos parques industriales como: 1-PARQUE INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL CAUCA localizado en Caloto y Puerto Tejada, 2-TROCADERO, en Puerto Tejada, 3-EL PARAISO, en Santander de Quilichao, 4-PARQUESUR y, 5-CAUCADESA, en Opio Villarrica y, por último, 6-SAN NICOLAS, en Caloto, así como en el crecimiento de la economía Caucana y la inserción de esta al comercio exterior, lo que a su vez se traduce en mejoras de la economía nacional y crecimiento del recaudo nacional por impuesto de IVA.

² El Ministerio de Hacienda presenta un informe administrativo anual de la deuda pública en el que se reportan unos indicadores del portafolio de la deuda bruta del GNC, pero dicha información solo se obtiene desde el 2001.

Gráfico 3. Recaudo Nacional por Impuesto de Renta y Monto no recaudado por Ley Páez



Fuente. DIAN. Cálculos Propios

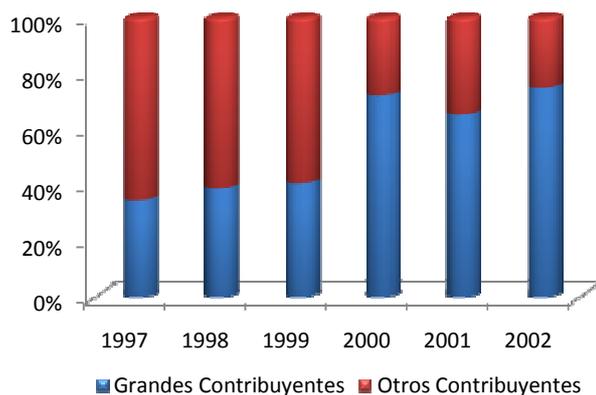
Ahora bien, conociendo el costo fiscal en el que incurre la nación resulta importante realizar una estimación del cuál hubiese sido el recaudo total por impuesto de renta si se tiene en cuenta el monto exento por Ley Páez. Claro esta, bajo el supuesto de que a pesar de no existir la Ley, el número de nuevas empresas que se constituirían sería el mismo, es decir que la renta total sería igual a la renta líquida gravable más la renta exenta por Ley Páez. A pesar que este cálculo es un estimativo sobrevalorado, dado que probablemente muchas de estas empresas no se hubieran constituido de no existir las exenciones, sería el monto máximo que estaría dejando de recaudar la nación por motivo de renta exenta. Como se observa en el Gráfico 3, la diferencia entre el recaudo total por impuesto de renta efectivo y el recaudo estimado³ bajo un escenario sin exenciones de Ley Páez no es significativa, esto quiere decir que la nación no dejó de percibir grandes ingresos por razón de Ley Páez.

Por otro lado, es muy importante observar que han sido los grandes contribuyentes los que han obtenido mayores beneficios por las exenciones de Ley Páez en los tres últimos años estudiados, mientras que los otros contribuyentes, que comprenden las personas

³ Calculado como el recaudo total por impuesto de renta más el monto exento por Ley Páez

jurídicas y las personas naturales, eran inicialmente las más beneficiadas por las exenciones, alrededor del 60% en los primeros tres años fiscales.

Gráfico 4. Discriminación del monto total de renta exenta por Ley Páez entre grandes contribuyentes y otros contribuyentes (1997-2002)



Fuente. DIAN. Cálculos Propios

El documento Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005, reporta que el costo fiscal del total de las rentas exentas asciende a \$1.502 miles de millones (mm) para el 2004 y el monto exento de los grandes contribuyentes de las sociedades privadas por razón de Ley Páez fue de \$396 mm y representa el 25.4% del total por rentas exentas. Lo cual demuestra que, efectivamente, siguen siendo los grandes contribuyentes los que resultan más beneficiados por las exenciones de la Ley Páez.

3 Costo Fiscal por Actividad Económica

Para conocer cuales fueron las principales actividades económicas que se vieron beneficiadas con las exenciones de la Ley Páez, es importante realizar un análisis descriptivo del monto exento y costo fiscal por cada actividad. Esto se realiza con el fin de determinar en base a qué tipo de industria se dio el desarrollo de la región atraída por las exenciones.

Tabla 1. Discriminación del Total de la renta exenta por Ley Páez por sector económico 1997-2002 (Millones de pesos corrientes)

Año	1997		1998		1999	
	Monto exento	Costo Fiscal	Monto exento	Costo Fiscal	Monto exento	Costo Fiscal
Agropecuario, silvicultura y pesca	2.005	702	3.604	1.262	2.551	893
Comercio	1.073	376	1.504	526	1.527	534
Construcción	3.939	1.379	12.970	4.539	2.074	726
Electricidad, gas y vapor	869	304	1.295	453	244	85
Manufactura	5.561	1.946	43.770	15.320	77.279	27.048
Otros servicios	1.376	482	7.670	2.684	5.716	2.001
Servicio de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	102	36	0	0	109	38
Servicios financieros	2.315	810	1.157	405	549	192
Mínero	22	8	162	57	20	7
No clasificado	8.917	3.121	611	214	208	73

Año	2000		2001		2002	
	Monto exento	Costo Fiscal	Monto exento	Costo Fiscal	Monto exento	Costo Fiscal
Agropecuario, silvicultura y pesca	4.321	1.512	9.510	3.329	7.747	2711
Comercio	1.809	633	1.847	647	3.446	1206
Construcción	2.958	1.035	3.118	1.091	2.253	789
Electricidad, gas y vapor	25.629	8.970	2.803	981	2.646	926
Manufactura	126.911	44.419	187.452	65.608	237.128	82995
Otros servicios	4.213	1.475	8.624	3.018	9.679	3388
Servicio de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	40	14	41	14	65	23
Servicios financieros	460	161	5.611	1.964	762	267
Mínero	12	4	236	83	33	12
No clasificado	0	0	0	0	0	0

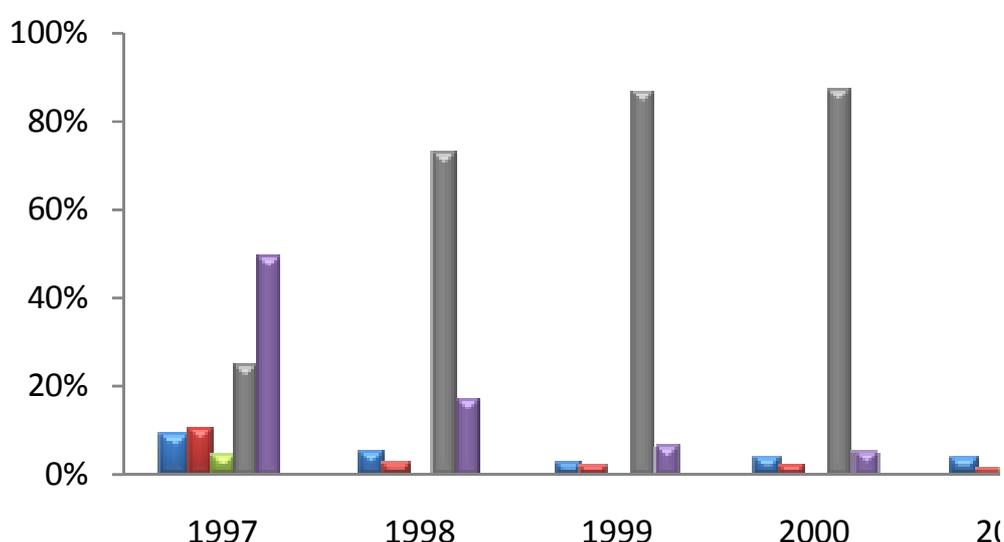
Fuente. DIAN. Cálculos Propios

En la Tabla 1 se presenta el monto exento total anual por sector económico y su respectivo costo fiscal, se puede observar claramente que las manufacturas han sido la actividad más desarrollada en la región y por ende la que representa un mayor costo fiscal para la nación. Esto se puede observar en el Gráfico 5, el sector manufacturas pasó de tener una participación del 21% en 1997 al 90% al final del período. En los dos primeros años estudiados el sector construcción tuvo una participación del 15% y 18% respectivamente, esto gracias al creciente número de construcciones que se dieron debido a la Ley (construcción de parques industriales por ejemplo) y la reconstrucción del departamento.

Sin embargo después de 1999 el sector construcción y los otros sectores pierden participación que es absorbida por las manufacturas. Sólo para el año 2000, como se puede observar en el Gráfico 5, el sector electricidad, gas y vapor, adquirió una

participación considerable la cual no se presentó en los años subsiguientes. Este hecho se trató de explicar a partir de la consolidación de empresas, sin embargo, no se encontró evidencia suficiente para sustentar la razón del incremento de la producción de este sector en dicho año, en especial porque esta participación sólo se dio en esa proporción en el año 2000.

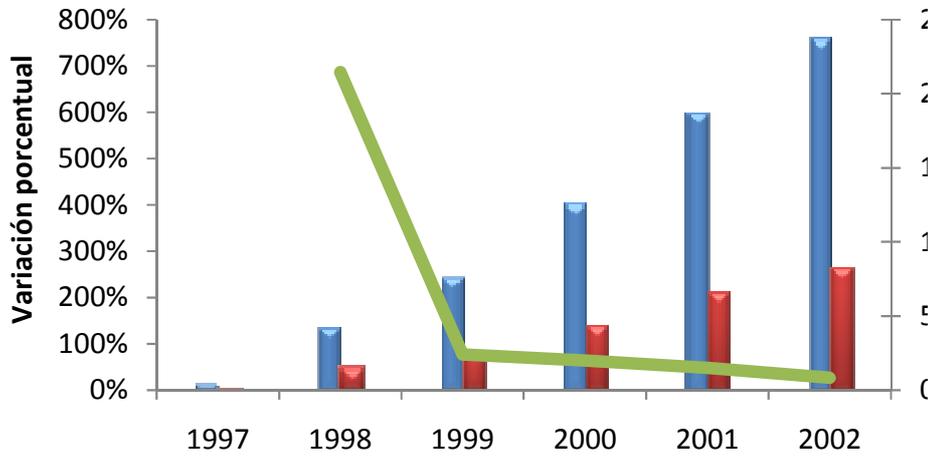
Gráfico 5 Discriminación del Total de la renta exenta por Ley Páez entre los principales sectores económicos (1997-2002)



Fuente. DIAN. Cálculos Propios

Al explicar independientemente el comportamiento del sector manufacturas se observa que el crecimiento del monto exento, y por ende del costo fiscal, ha venido desacelerándose desde 1999 (Ver Gráfico 6). Esto es acorde con el comportamiento de las exenciones totales por Ley Páez y, como se explicó anteriormente, se debe a la disminución de los beneficios. Sin embargo, es importante anotar que en el 2002 el 90% del costo fiscal por Ley Páez estaba explicado en exenciones tomadas por las empresas del sector manufacturas, y que es dicho sector el que ha presentado los más altos crecimientos del monto exento aunque en los últimos años presente un crecimiento con rendimientos decrecientes.

Gráfico 6. Comportamiento de las exenciones y del costo fiscal en el sector manufacturas



Fuente. DIAN. Cálculos Propios

4 Conclusiones

En este documento se realizó un análisis del costo fiscal en el que incurrió (hasta el 2002) la nación por los beneficios de la Ley Páez. Para esto se empleó información suministrada por la DIAN y se encontró que el monto exento por Ley Páez como porcentaje del PIB nacional ha venido decreciendo, al igual que como porcentaje del PIB del Cauca logrando en el 2002 una participación de 0.11% y 7.9%, respectivamente.

El costo fiscal tuvo su mayor crecimiento en 1998, explicado por el aumento del número de empresas constituidas y los altos porcentajes de los beneficios otorgados. Sin embargo a partir de ese año, aunque el costo fiscal ha venido aumentando, lo ha hecho de manera decreciente.

De acuerdo a nuestras estimaciones, el valor presente neto para el GNC del costo fiscal de la Ley Páez (acumulado hasta el 2002) corresponde al 0.18% del PIB nacional, monto relativamente bajo. Es más, se brinda evidencia de que en caso de no haber existido las exenciones otorgadas por la Ley Páez el recaudo total por impuesto de renta sería prácticamente igual al observado.

El costo fiscal ha sido explicado en un 90% por el sector manufacturas, el cual ha tenido la mayor participación en los beneficios otorgados por la Ley, y son los grandes contribuyentes los que cuentan con mayores exenciones en los últimos períodos de la Ley. Esto demuestra que con la Ley Páez se consolidó el sector manufacturero, constituido por empresas catalogadas como grandes contribuyentes, es decir, que cuentan con altos niveles de capital, patrimonio y ventas.

Referencias

Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Junio de 2005.