

EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO: IMPACTO SOBRE LA EFICIENCIA Y LA COMPETITIVIDAD

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo analiza la estructura tributaria colombiana desde una perspectiva comparada. El propósito central es evaluar la carga tributaria en Colombia con relación a un punto de referencia internacional, que permita obtener conclusiones en términos de la competitividad de las inversiones en el país en comparación con otras economías. Las comparaciones de tasas nominales de los impuestos de renta e IVA son un lugar común en el debate sobre esta materia en el país. En contraste, poco se sabe acerca de la tributación efectiva, que incluye simultáneamente diferentes tipos de impuestos (nacionales y territoriales), así como la amplia gama de beneficios tributarios existentes en el país. El cálculo de las tasas marginales efectivas, discriminadas por sector económico, es uno de los principales aportes de este trabajo.

Aunque las comparaciones internacionales son de suma utilidad, no cabe duda que el análisis de los efectos de la tributación sobre la inversión, el crecimiento y la generación de empleo formal es indispensable para el diseño y debate del sistema tributario deseable para la economía colombiana. Por ello, este trabajo busca aportar algunos elementos novedosos en esta dirección, especialmente en lo relacionado con el efecto de los impuestos directos sobre la inversión productiva, así como con el efecto de los impuestos a la nómina sobre el grado de informalidad del mercado laboral.

* * *

Como es bien conocido, el tamaño del Estado en Colombia ha crecido considerablemente durante los últimos quince años. El gasto público consolidado aumentó de 21.2% del PIB en 1990 a 33.7% del PIB en 2003, mientras que los gastos totales del gobierno central se elevaron de 11% del PIB en 1990 a 21% en 2004. Dada la necesidad de recursos fiscales para atender el mayor gasto, el Congreso y los sucesivos gobiernos han aprobado más de diez reformas tributarias de importancia desde 1990.

Como resultado de estas reformas, los ingresos tributarios del gobierno central aumentaron de 9.7% del PIB en 1990 a 14.7% del PIB en 2004. Dicho incremento es atribuible en buena parte al aumento de la tributación a la renta, cuyo recaudo pasó de 3.42% a 6.24% del PIB en igual periodo, así como el IVA que pasó de 1.7% a 4.2% del PIB. La aparición de nuevos impuestos, como el gravamen a los movimientos financieros –cuyos recaudos ascendieron en 2004 a 0.87% del PIB--y el impuesto al patrimonio, que representó en ese año ingresos por 0.18% del PIB, también han contribuido a aumentar la tributación.

En el caso del impuesto de renta, la tarifa máxima se elevó de 30% en 1990 a 38.5% en 2004 (vigente hasta 2007 cuando debe regresar a 35%). Más allá de los problemas causados

por la tasa nominal del impuesto de renta, que es una de las más altas en la región, el estudio llama la atención sobre el reducido tamaño de la base gravable en este caso. En 2004 se presentaron solamente 523.122 declaraciones de renta. De este total, 374.631 correspondieron a personas naturales (1.7% de la población económicamente activa), que aportaron sólo el 4% del impuesto de renta recaudado. Es decir, las personas naturales contribuyen muy poco con este impuesto, en franco contraste con el promedio en América Latina, donde los individuos aportan más del 25% del impuesto de renta. La mínima participación de las personas naturales en el recaudo del impuesto de renta es resultado del alto nivel de exenciones a este tipo de contribuyentes. De hecho, el nivel de exención básica –medido como múltiplos del ingreso per-cápita es el tercero más alto en América Latina.

La contribución de las sociedades se concentra, a su turno, en muy pocas empresas. En efecto, del total de personas jurídicas, 5.259 corresponden a la categoría de “grandes contribuyentes”, que aportaron el 78% del recaudo total del impuesto de renta. En virtud de estas cifras, puede afirmarse que buena parte del incremento del recaudo en los últimos años es atribuible a la mayor tributación de las personas jurídicas.

El reducido tamaño de la base tributaria explica en parte la elevación de las tasas. Ante las mayores tasas, muchos sectores empresariales han intensificado la búsqueda de tratamientos preferenciales por medio de un variado y creativo sistema de exenciones, descuentos y deducciones. El sistema de beneficios puede clasificarse de acuerdo a la fuente de la renta (como es el caso de las pensiones, seguros, gastos de representación, etc.), a la ubicación de la actividad económica (leyes Quimbaya y Paez, zonas francas industriales, zonas especiales económicas de exportación, etc.), al tipo de actividad (licoreras, loterías, empresas públicas y mixtas, cárceles, reforestación, hotelería, transporte aéreo, palma, cacao, frutales) y al uso de la renta (ahorro de las personas naturales, pago de intereses en créditos de vivienda, contribuciones a fondos mutuos de inversión, inversión en activos fijos). Estos beneficios han generado una inmensa complejidad, lo que dificulta la tarea para el contribuyente y la administración, además de dar pie a enormes inequidades horizontales. Es decir, contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes.

En el trabajo se encontró que las mayores tarifas del impuesto de renta han incidido negativamente sobre la inversión privada, especialmente en maquinaria y equipo. De acuerdo a las estimaciones, un aumento de un punto porcentual en dicha tasa reduce las inversiones en capital fijo en 0.7%, mientras que la inversión en maquinaria y equipo cae 1%. Puesto en otros términos, todo lo demás constante, la sobretasa del impuesto de renta está asociada a una reducción de 3.5% en la inversión en maquinaria y equipo.

* * *

En el caso del IVA, la tasa general pasó de 12% en 1990 a 16% en 2004. Además, existen 9 tarifas diferentes que van desde 2% hasta 45%, algo completamente excepcional a nivel internacional, donde el estándar es aplicar a lo sumo dos tarifas diferenciales. Lo anterior hace más complejo el sistema de aplicación del impuesto y entorpece las labores de administración tributaria.

Al igual que en el caso del impuesto de renta, la base gravable del IVA es también una de las menores en el contexto latinoamericano. Esto se debe a la existencia de numerosas exenciones y exclusiones que le resultan altamente costosas a la nación (\$8 billones de pesos en 2001). Además esto trae consigo importantes consecuencias como la interrupción en la devolución del IVA dentro de la cadena productiva con lo que se afecta de manera negativa a algunos sectores, a la vez que crea incentivos para que el impuesto no sea cobrado pues los sectores excluidos no tienen necesidad de reclamar el crédito fiscal ofrecido en este tipo de esquemas. Todo esto resulta en una disminución de la productividad del impuesto al generar espacios para la evasión y una consecuente reducción en el recaudo efectivo. Una solución a esta problemática consiste en gravar los bienes básicos a una tasa cero.

* * *

El trabajo compara en varios aspectos el sistema tributario colombiano con los de otros países latinoamericanos, donde resalta que Colombia tiene, además de lo ya mencionado, una carga tributaria muy alta para el sector formal empresarial, así como un IVA complejo de administrar (dadas las numerosas tasas y tipos de exenciones). Adicionalmente, los cambios en las leyes son demasiado frecuentes lo que crea una gran inestabilidad tributaria.

Como mencionamos, el estudio calcula la tasa de impuestos efectiva marginal (que se abrevia como TIEM) que pagan las empresas. La TIEM calcula la carga tributaria o brecha entre la rentabilidad por peso invertido, antes y después de impuestos. La TIEM para una inversión nueva en Colombia es 47%, e incluso es mayor si se trata de un inversionista extranjero (49%). La carga tributaria efectiva en Colombia es alta cuando se compara con otros países. Para las inversiones en manufacturas no tradicionales y ciertos servicios para exportación, casi todos los países pequeños y medianos en la región tienen una TIEM baja (no mayor a 10%). En Colombia la TIEM es entre 30 y 40%, en parte como resultado del impuesto de remesas.

La TIEM varía considerablemente por sectores económicos. Gran parte se debe a que varios sectores tienen una tasa nominal reducida de 22% con sobretasa (deportes, recreación, educación, cultura, etc), mientras que los sectores como ganado, publicaciones, licor y servicios públicos están exentos. Existen también diferencias en la composición de activos que lleva a diferencias de la TIEM por sectores, además de la tasa el IVA que pagan sus insumos.

* * *

Uno de los principales obstáculos para la formalización del mercado laboral en Colombia son los altos costos laborales no salariales que enfrentan las firmas al contratar trabajadores. Las reformas pensionales de 1993 y 2003 aumentaron los aportes patronales para salud y pensiones, lo que ha tenido un efecto negativo sobre la demanda de empleo en el sector formal que cotiza a la seguridad social.

El análisis realizado ilustra la conveniencia de reducir los aportes parafiscales, que en principio deben ser sustituidos con recursos del presupuesto general de la nación. Esto contribuiría a dinamizar la demanda de trabajo y reducir la informalidad en el mercado laboral. Además, es imperativo introducir reformas administrativas que reduzcan los costos administrativos asociados al pago de los aportes patronales, que deberían ser consolidados en un único formulario.

El estudio también considera en más detalle algunos aspectos que se resaltaron en entrevistas con varios representantes de empresas grandes, PYMES, gremios, ONGs y sindicatos. El principal problema del sistema tributario colombiano, de acuerdo a estas entrevistas, es la inestabilidad, lo cual crea incertidumbre para los negocios, en gran parte causada por la cantidad de cambios a la ley, aspectos temporales, cambios en la vigencia de varios impuestos, conceptos jurídicos de la DIAN a veces inconsistentes, etc. También se discutió la inestabilidad que crea el sistema de administración de impuestos, sobre todo a nivel departamental y municipal. Ante las presiones fiscales y bajos ingresos del impuesto predial de las municipalidades han creado sistemas impositivos con impuestos de pequeñas bases tributarias, numerosas tasas por impuesto, y hay varios casos de arbitrariedad en el proceso de recolección. También se mencionó el efecto nocivo a largo plazo del gravamen a los movimientos financieros.

Aunque el recaudo de los impuestos municipales tiene una participación baja dentro del PIB, el impuesto de industria, comercio y avisos (ICA) distorsiona la actividad productiva. Por la forma como el impuesto está diseñado, las distintas actividades económicas a lo largo de la cadena de valor son gravadas múltiples veces, lo que en contra de sectores con encadenamientos complejos que implica muchas transacciones entre firmas y movimientos físicos de mercancías. Los problemas de este impuesto se agravan como consecuencia de la excesiva discrecionalidad que tienen los municipios de gravar con distintas tasas distintas actividades. Así mismo, actualmente, la legislación permite que distintos municipios graven con el ICA el mismo ingreso. Recientemente varias ciudades han considerado gravar con ICA las transacciones en el mercado de valores, lo que podría afectar la asignación de capital hacia actividades productivas.

Por otra parte, el impuesto predial, que puede fomentar un uso más eficiente de la tierra y promover una mejor asignación de recursos, no ha sido aprovechado en todo su potencial recaudador. Esto es consecuencia de la desactualización de los catastros municipales, y de las bajas tasas del impuesto, especialmente en municipios pequeños y medianos. La reducción del ICA y la actualización de los catastros municipales mejorarían las finanzas territoriales y promovería una más eficiente asignación de recursos en las economías regionales. Además, el impuesto predial es simple, transparente y fácil de recaudar y administrar, lo que hace casi imposible la evasión. Un ejemplo de este resultado lo muestra un proyecto de USAID en el Putumayo, donde la actualización los avalúos catastrales en algunos municipios hicieron crecer el recaudo del impuesto predial en un 200 por ciento. Aunque la actualización catastral en todo el territorio nacional es un proceso de largo plazo,

es claro que el proceso se puede iniciar utilizando la información que los agentes de finca raíz y seguros usan para estimar el valor de las propiedades.

Otra alternativa estratégica podría ser la del auto-avalúo. Teniendo en cuenta las actuales severas restricciones fiscales, una actualización de los catastros en el corto y aún en el mediano plazo puede ser difícil para todos los municipios del país donde el catastro se encuentra desactualizado, debido al costo que éste representa. Por ello el auto-avalúo puede constituir una solución intermedia importante que tiene grandes ventajas, como ha sido demostrado ampliamente con la experiencia de Bogotá.

El objetivo del auto-avalúo es que los mismos propietarios estimen el valor comercial justo de sus predios. El potencial incentivo a sub-valorar las propiedades estará limitado por los impuestos de ganancias ocasionales y de plusvalía, en caso de venta de las propiedades. Además, bajo este mecanismo podrán ingresar a la base tributaria un gran número de predios que en la actualidad no están en ella. Finalmente, el auto-avalúo será útil para identificar aquellas zonas sobre las cuales el IGAC debe adelantar procesos de actualización y conservación catastral.

* * *

En síntesis, el sistema tributario Colombiano se caracteriza por constantes cambios que producen inestabilidad para contribuyentes, complejidad para su interpretación, e inequidad, sobretodo con relación al tratamiento de los diferentes sectores. Se requiere una reforma integral, en aras de mayor simplicidad y equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios totales. Cambios en esta dirección deben contribuir a reducir la informalidad e incrementar la competitividad de la economía. Consideramos que este es el principal cuello de botella que hoy por hoy impide un comportamiento más dinámico de la inversión, el empleo y, por tanto, el crecimiento económico.

Las recomendaciones generales del estudio son:

- 1. Se debe propender por elevar el grado de formalización de la economía. La recaudación está exageradamente concentrada en muy pocos contribuyentes, en contra de las mejores prácticas internacionales.**
- 2. La reforma debería apuntar a la simplicidad de la estructura tributaria.** Se debe reducir el número de gravámenes y recurrir impuestos especiales solo en casos extraordinarios.
- 3. Se entiende que el gobierno central tiene un problema de sostenibilidad fiscal.** Por tanto, se recomienda un paquete que tenga un efecto relativamente neutral sobre los ingresos tributarios.

En cuanto a recomendaciones específicas:

Pago de impuestos por parte de las empresas y el sector productivo

1. **Reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta** a 30%, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite en la región. Se podría reducir gradualmente durante un periodo de 5 años. Se requeriría una tabla preestablecida para aumentar la credibilidad de la reforma y permitir un ajuste del sector empresarial. Se deben distorsionar en lo mínimo las decisiones de invertir en un sector versus otro. Actualmente el sector manufacturero tiene la carga más pesada de impuestos, mientras que los “servicios financieros” y “otros servicios” pagan menos, y “electricidad, gas y agua” prácticamente no paga impuestos. Pero las medidas temporales, exenciones y deducciones llevan a que haya tasas diferenciales incluso al interior de un mismo sector. Si el problema es que los servicios los reciben personas de bajos recursos, el subsidio debe ir directamente al usuario, como parte del gasto público.
2. **Eliminar deducciones adicionales a las deducciones comunes de operación de la empresa.** Eliminar la deducción del 30% para la reinversión de utilidades en activos fijos en 2007 como está previsto.
3. **Eliminar la limitación en el tiempo para diferir las pérdidas.**
4. **Eliminar las rentas exentas.** Solo las *organizaciones sin ánimo de lucro* (educación, servicios sociales, cultura, centros religiosos) deben estar exentas del ISR, siempre y cuando realicen una declaración de ingresos y tengan evidencia de facturaciones. El turismo solo debería estar exento de impuestos dentro de las ZETTs.
5. **Eliminar el impuesto de patrimonio en 2006**, como está previsto.
6. **Eliminar el impuesto a las remesas**, que recauda poco pero desestimula la inversión extranjera.
7. **Permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad** (como el pago de impuestos prediales e ICA).
8. **Incluir un régimen simplificado para vendedores ambulantes o pequeños comerciantes.** Este impuesto se puede administrar en conjunto por el municipio y la DIAN.

Impuesto a la renta personal

1. **El impuesto a la renta personal se podría escalonar con menos tasas marginales**, por ejemplo, 10%, 20% y 30%. La tasa máxima debe ser igual a la del ISR para personas jurídicas para evitar arbitraje a través de bases de impuestos.

2. **Debería reducirse la exención básica paulatinamente, hasta llegar a dos salarios mínimos.** El impuesto debería aplicar a todo tipo de ingreso (no solo el salarial).

Impuesto al Valor Agregado

1. **Reducir el número de tasas del IVA:** gravar todos los productos y servicios al 16 por ciento, excepto los productos núcleo de la canasta familiar como libros escolares, servicios educativos y medicamentos, los cuales deberían tener una tasa cero. No se ha hecho suficiente esfuerzo por ampliar la base del IVA, y este impuesto tiene un gran potencial recaudador. Además, la tasa del IVA para exportaciones de bienes y servicios debería ser cero. La incorporación de un mayor número de bienes y servicios en la red del IVA permite mejorar el control cruzado de este impuesto, y ganar eficiencia al hacer más general la base del impuesto, y mantener inalterados los precios relativos de los distintos bienes.
2. **La ampliación de la base del IVA no debe estar asociada a un aumento del salario mínimo, que puede tener efectos negativos sobre el empleo y la formalidad, sino más bien a una mejor focalización del gasto social.** Tampoco debe convertirse en una renta con destinación específica para ciertas actividades.
3. **Eliminar exenciones al IVA por sectores.** Esto rompe la cadena de producción necesaria para tener un recaudo eficiente. En este momento, casi 60% de las ventas del sector agropecuario corresponden a bienes excluidos (tasa cero). Adicionalmente, de acuerdo al CONFIS y el DANE 93% de los servicios de electricidad, gas y agua, 42% de los servicios de transporte, 82% de los servicios de construcción y 63% de otros servicios se encuentran exentos. Esto debe cambiar.
4. **Eliminar el IVA implícito.** Esto causa aún más complicaciones.
5. **Acabar con la categoría de bienes excluidos en el recaudo del IVA.** Esto implica mantener solo las categorías de gravados y exentos, lo cual elimina las distorsiones administrativas causadas por los bienes excluidos.
6. **Convertir en permanente el beneficio temporal que hoy existe de descuento del IVA para bienes de capital.** El IVA en bienes de capital se debe manejar como cualquier otro IVA, o sea, descontarlo como un costo.

Impuestos de importación y exportación y otros incentivos

1. **Debe haber incentivos generales y no específicos:** En cuanto a la inversión, el sistema de incentivos causa más distorsiones y complejidades que otras cosas. Los incentivos deberían ser simples y amplios. Se deberían crear incentivos para la formalización, sobre todo para empresas pequeñas. Ejemplos de incentivos amplios

y útiles son: deducciones por inversión en innovaciones, depreciación acelerada para ciertos activos, aranceles bajos para insumos, tasa cero de IVA para exportaciones de bienes y servicios y acreditación permanente y plena del IVA para bienes de capital.

2. **Se deben continuar los incentivos que corrigen externalidades** (tales como de reforestación y ciencia y tecnología).
3. **No se debe mezclar los desastres naturales con incentivos para el desarrollo de ciertas zonas.** La inversión en infraestructura en zonas bajo desastres naturales es la respuesta adecuada del gobierno. Eventualmente se pueden otorgar incentivos limitados para empresas involucradas en las labores de reconstrucción.
4. **El gobierno debe tomar mayor iniciativa para firmar tratados de doble tributación** con países de donde proviene la inversión extranjera.
5. **No debe haber discriminación en el tratamiento tributario de bienes y servicios, sobre todo en materia de exportación.** En Colombia, a diferencia de competidores importantes, la exportación de servicios está gravada con IVA e ICA si el servicio de exportación se produce en Colombia, lo cual no ocurre para bienes. Los servicios para exportación deberían tener tasa cero y no ser sujetos a ICA.
6. **En caso de mantenerse por razones de competitividad, debería unificarse el régimen de zonas francas y de zonas económicas especiales.** El régimen debe ser consistente con las normas de OMC. Adicionalmente, los beneficios y exenciones deben ser consistentes con la sostenibilidad fiscal y limitados a un valor claramente especificado en el Presupuesto General de la Nación.

Otros impuestos indirectos

1. **El impuesto a las transacciones financieras debe desaparecer cuando termine su vigencia.** Se puede mantener como un instrumento del ejecutivo para activar en tiempos de crisis, especialmente en el sector financiero.
2. **Se deben eliminar los impuestos de timbre y registro.** Recaudan muy poco, son difíciles de administrar y crean mucho papeleo.
3. **Se debe pensar en adoptar un impuesto selectivo nacional para bienes suntuarios (por ejemplo, cigarrillos, armas, joyas y yates).** Si se unifican las tasas del IVA, al tener un impuesto selectivo para bienes suntuarios se introduce de alguna manera un elemento de progresividad a los impuestos indirectos. La tasa no debería ser muy alta, pues la experiencia muestra que a tasas muy altas se generan incentivos importantes para el contrabando y la evasión del impuesto de este tipo de bienes.

Aspectos relacionados con impuestos parafiscales

1. **Se deben reducir las contribuciones parafiscales en dos puntos porcentuales** (en partes iguales entre el SENA y las Cajas de Compensación familiar), para ser financiadas con cargo al presupuesto nacional.

Impuestos Municipales

1. **Los municipios no deberían tener más de dos o tres tipos de impuestos: el impuesto predial, el ICA y tal vez otros especializados.** Además, se debe establecer a nivel municipal mecanismos para que se concentren más los esfuerzos en ampliar la base del impuesto predial. Esto podría reducir las tasas del impuesto a la industria, comercio y avisos (ICA), que es poco técnico.
2. **Mayor cooperación en la administración de la DIAN, los departamentos y los municipios.** Es más difícil evadir impuestos municipales. La DIAN podría usar la información para aumentar vigilancia de sector informal.
3. **Incrementar responsabilidad fiscal de municipios:** Atar las transferencias al esfuerzo fiscal propio de una manera más fuerte.
4. **Evitar gravar con el ICA el mismo ingreso por varios municipios.** Para evitar el tributo de una empresa más de una vez (por dos o más municipios), se podría considerar que el pago de impuesto se haga en el domicilio principal del contribuyente, y se redistribuya a los municipios donde está la base gravable mediante las transferencias del gobierno nacional, que puede hacer las compensaciones necesarias.
5. **Actualizar el avalúo catastral de los municipios y establecer pocas tasas. Además se debe fomentar la utilización de sistemas de auto avalúo.** Teniendo en cuenta las actuales severas restricciones fiscales, una actualización de los catastros en el corto y aún en el mediano plazo puede ser difícil para todos los municipios del país donde el catastro se encuentra desactualizado, debido al costo que éste representa. Por ello el auto-avalúo puede constituir una solución intermedia importante que tiene grandes ventajas, como ha sido demostrado ampliamente con la experiencia de Bogotá.

Administración tributaria

1. **Se deben reformar los incentivos en la DIAN para que se sancione la informalidad.**
2. **La interpretación de las normas jurídicas debe dejarse en manos de tribunales especializados.**

3. Los auditores deben definir de antemano que información se requiere de empresas e individuos auditados regularmente.

Aunque la reforma tiene costos, los efectos indirectos podrían compensar la pérdida de recaudo. Estos efectos provendrían de mejores incentivos a la nueva inversión, mayor crecimiento económico (posiblemente de 0.5 puntos porcentuales del PIB anual) y menor informalidad, que amplía la base tributaria. Al adoptarse un sistema tributario simple y con más contribuyentes, aumentaría la productividad de los impuestos (posiblemente al reducir costos administrativos de recolección y reducir las oportunidades de evasión), y estos aspectos no cuantificables pueden tener un efecto positivo importante en el largo plazo.

Algunos aspectos del sistema tributario colombiano están bien diseñados, como las provisiones de depreciación, la posibilidad de diferir pérdidas hacia el futuro, la forma en que se recauda el impuesto a la gasolina, los dividendos no se gravan dos veces (como en muchos países) y la indexación por inflación. Una reforma debería tener una derogación de todo lo que no esté incluido en la nueva ley, con el fin de unificar, consolidar y simplificar el régimen tributario. El siguiente cuadro cuantifica el efecto de una reforma.

**Efectos Fiscales de Paquete de medidas una vez aplicadas en su totalidad.
Estimaciones anuales, como porcentaje del PIB.**

Medida	efecto (% del PIB) 1/
Impuesto a la renta personas jurídicas	
Reducción paulatina (en cinco años) de la tasa del ISR máxima a 30%	-1,041
Eliminación de rentas exentas empresariales (para sectores y leyes especiales) 2/	0,386
Eliminación de deducción del 30% cuando caduca en el 2007.	0,311
Eliminación del impuesto a las remesas	-0,0001
Mantener impuesto al patrimonio solo como impuesto mínimo alternativo	0
Instaurar impuesto a pequeños comerciantes--administrar con municipalidad como parte de licencia para opera	0,0003
Impuesto a la renta personas naturales	
Reducción de exención básica al impuesto sobre la renta paulatina, hasta llegar a 2 salarios mínimos	0,8
Tener tasas marginales progresivas del 10 al 30 por ciento.	0,000
IVA	
Tasa única del IVA de 16%	0,06
Eliminar exenciones, excepto canasta básica, medicamentos, exportaciones (los últimos con tasa cero)	0,4
Otros	
Paulatinamente reducir impuesto a las transacciones financieras	-0,890
Eliminar impuesto al registro y al timbre	-0,440
Rediseñar y expandir incentivos a la ciencia y tecnología y actividades que mejoran el medio ambiente.	(-)
Municipales	
Ampliar base de impuesto predial mediante actualización de avalúo catastral	0,2
Eliminación de impuestos pequeños (que no sea predial, ICA y otro especial)	-0,0001
Permitir deducción de pago de impuestos municipales y territoriales de la renta gravable nacional.	-0,1
Reducir el nivel de las tasas que se pueden cobrar, y la cantidad de tasas.	(+)
Administración Tributaria.	
Crear incentivos para coordinación entre administración de impuestos nacionales y territoriales	(+)
Crear un tribunal de impuestos independiente del ejecutivo para hacer conceptos e interpretaciones del leyes.	0
Crear incentivos de remuneración de la DIAN para que reduzcan la informalidad.	(+)
Impuestos parafiscales	
Reducción en un punto porcentual del salario contribuciones al SENA y las Cajas de compensación	0,001
Efecto directo total (+= aumento de ingresos)	-0,279
Posibles efectos indirectos estimados por autores (anual, en porcentaje del PIB)	
Mayor crecimiento económico via inversión, al reducir el ISR empresarial	0,5
Mejor crecimiento del consumo via creación de empleo del sector formal.	0,2
Mejor eficiencia tributaria mediante simplificación del sistema	0,3
Total	1,0

Fuente: Cuadro 6.1 del texto

1/ se refiere a recomendaciones en el texto que tienen un impacto cuantificable. Aquellos que no son fáciles de calcular tienen solo un signo indicando la dirección del efecto cuantitativo: (+) significa que aumenta recaudos, (-) significa que reduce los recaudos.

2/ Se mantienen zonas francas y beneficios tributarios dirigidos a externalidades (reforestación, ciencia y tecnología).

Informe Final

EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO: IMPACTO SOBRE LA EFICIENCIA Y LA COMPETITIVIDAD

CÁMARA DE COMERCIO COLOMBO-AMERICANA
CONFECÁMARAS

CON EL PATROCINIO DE USAID.

PREPARADO POR

FEDESARROLLO

AGOSTO 31 DE 2005

Este trabajo fue elaborado por Mauricio Cárdenas y Valerie Mercer-Blackman con la asistencia de Adriana Nieto, Carolina Mejía y Juan Camilo Chaparro. Gran parte del contenido se benefició de interacciones con consultores de Colombia Productiva (Joel Bergsman, Orlando Gracia y Patricia Arce (Araujo Ibarra)). El trabajo también se benefició del taller de empresarios organizado por la Cámara de Comercio Colombo-Americana y tres talleres posteriores (de gremios, ONGs y sindicatos) organizados por Confecámaras. Agradecemos a Joseph Finnin (Secretario, CCCA) y Eugenio Marulanda (Presidente, Confecámaras) por organizar estos talleres y por todo su apoyo. También se benefició de otras entrevistas y encuestas de estudios relacionados en proceso. Se agradece el financiamiento de USAID. Todos los errores son de los autores.

Queremos agradecer la colaboración especial de Reinaldo Jassbón (Director Administrativo y Financiero, Confecámaras), Francisco Urrutia (Posse, Herrera y Ruiz); Mario Andrade (Deloitte); Martín Ibarra (Araujo-Ibarra), Jorge Ramírez Ocampo (Araujo-Ibarra); Daniel Feged (Deloitte); Paul Davis (Economista principal, USAID), Francisco González (Economista, USAID), Javier Ávila Mahecha (Director de Estudios Económicos, DIAN), Pastor Sierra (DIAN), y Julio Freire Sánchez, (Director Jurídico, Federación Colombiana de Municipios). Agradecemos también a todos los participantes de los talleres, y a los miembros de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio Colombo-Americana.

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo.....	5
Parte 1 Descripción del sistema.....	6
1.1 Consideraciones generales sobre la situación fiscal.....	6
1.2 Tributación en Colombia.....	9
1.2.1 Impuesto de timbre nacional.....	9
1.2.2 Impuesto global a la gasolina.....	9
1.2.3 Gravamen a los movimientos financieros.....	9
1.2.4 Impuesto de seguridad democrática y al patrimonio.....	10
1.2.5 Impuesto al valor agregado.....	10
1.2.6 Impuesto sobre la renta.....	11
1.3 Impuestos municipales.....	17
1.3.1 Impuesto predial.....	18
1.3.2 Impuesto de industria, comercio y avisos.....	18
1.4 Impuestos a la nómina y cargas parafiscales.....	19
1.4.1 Contribuciones a la seguridad social.....	19
1.4.2 Contribuciones parafiscales.....	20
1.5 Beneficios tributarios.....	23
1.5.1 Beneficios al impuesto de renta.....	23
1.5.2 Beneficios al IVA.....	25
1.5.3 Beneficios tributarios municipales.....	25
Parte 2 Comparaciones Internacionales.....	27
2.1 ¿Cuál debería ser el ingreso tributario colombiano?.....	27
2.2 Similitudes tributarias frente a América Latina.....	28
2.2.1 Ingresos tributarios.....	28
2.2.2 Tasa principal y productividad del impuesto al valor Agregado (IVA).....	29
2.2.3 Evasión tributaria.....	30
2.2.4 Exenciones al impuesto sobre la renta empresarial y su productividad.....	31
2.2.5 Impuestos temporales como mecanismo de resolver problemas fiscales.....	33
2.2.6 Mejoras en el recaudo de grandes contribuyentes.....	33
2.2.7 Reducción de impuestos a las importaciones y exportaciones.....	34
2.3 Comparaciones internacionales: Principales diferencias.....	39
2.3.1 Tasas máximas del impuesto sobre la renta e impuestos adicionales de renta.....	40
2.3.2 Aumento de las tasas en Colombia.....	40
2.3.3 Altas exenciones, baja productividad.....	40
2.3.4 Impuestos parafiscales.....	42
2.3.5 Las cargas tributarias por sectores difieren demasiado.....	43
2.3.6 Proliferación de tasas del IVA.....	43
2.3.7 Exenciones al IVA.....	43
2.3.8 Uso del gravamen a los movimientos financieros.....	44
2.3.9 Frecuencia de las reformas tributarias.....	44
2.4 Ejemplos a seguir.....	52
2.4.1 Características fiscales de los casos de éxito.....	53
2.4.2 Costa Rica.....	54
2.4.3 China.....	54
2.4.4 Irlanda.....	55
2.4.5 Chile.....	55
2.4.6 España.....	56

2.4.7 Relevancia para Colombia	57
Parte 3 Aspectos importantes Resaltados de los Talleres con Empresarios, Gremios, ONGs y Sindicatos: inestabilidad y complejidad del sistema.....	60
3.1 Estabilidad y complejidad de políticas tributarias	60
3.2 Administración de impuestos municipales y departamentales	64
3.2.1 Discrecionalidad en la administración tributaria a nivel municipal.....	64
3.2.2 Recaudos y tasas municipales.....	64
3.2.3 Impuestos departamentales	66
3.2.4 Administración tributaria territorial.....	66
3.3 Gravamen a los movimientos financieros.....	69
3.4 Administración tributaria nacional	70
Parte 4 Competitividad	73
4.1 Competitividad de los impuestos en Colombia en un contexto internacional	73
4.1.1 Tasa de impuestos marginal efectiva	74
4.1.2 Efectividad de los incentivos tributarios para la inversión en Colombia.....	76
4.2 Efectos económicos y fiscales de los incentivos tributarios	84
4.2.1 Efectos fiscales generales	84
4.2.2 Efectos sobre la competitividad los diferentes sectores.....	85
4.2.3 Baja inversión extranjera directa en sectores sensibles a los incentivos tributarios	86
4.2.4 Efectos fiscales por sectores	87
4.3 Ausencia de tratados de doble tributación	90
Parte 5 Impacto Macroeconómico de la Tributación en Colombia	94
5.1 Efecto de cambios tributarios sobre decisiones en inversión.....	94
5.1.1 Inversión y tributación	94
5.1.2 El costo de uso del capital en Colombia	96
5.2 Efectos sobre el crecimiento y el ahorro	98
5.3 Impacto de los aportes parafiscales a la competitividad tributaria y la eficiencia.....	98
5.3.1 Revisión de elasticidades precio del empleo	99
5.3.2 Relación entre costos laborales no salariales e informalidad.....	99
5.3.3 Otras reflexiones sobre la informalidad.....	101
Parte 6 Recomendaciones	104
Bibliografía	110
Anexo 1: Ingresos no Constitutivos de renta, rentas exentas y descuentos tributarios.....	115
Anexo 2: Informes de los Talleres	119
A2.1 Informe taller-desayuno con empresarios	119
A2.2 Informe del Taller Representantes de PyMES y gremios	123
A2.3 Informe Taller ONG´s.....	126
A2.4 Informe Taller Sindicatos.....	129
Anexo 3: Construcción De Las Tasas De Impuesto Efectivas Marginales (TIEMs).	133
Anexo 4: Cuadro de Tratados de Doble Tributación.....	137
Anexo 5: Derivación del modelo inversión-impuestos.....	138

PRÓLOGO

Pese a que el sistema tributario colombiano ha sido ampliamente estudiado, no existe un trabajo que analice de manera sistemática el efecto que tiene la estructura tributaria colombiana sobre la competitividad del sector productivo colombiano y, por consiguiente, sobre las posibilidades de atraer la inversión extranjera hacia el país.

Es bien conocido que las finanzas del gobierno central colombiano se han caracterizado durante los últimos diez años por un desequilibrio que hoy en día puede calificarse como estructural. Por ello, el país vive bajo la apremiante necesidad de incrementar el recaudo tributario con el fin de evitar un excesivo desfase entre los ingresos y los gastos del gobierno. El resultado, de acuerdo a los condicionamientos impuestos por las instituciones políticas y los incentivos que de ellas se derivan, ha sido una sucesión de reformas tributarias de alcance parcial, con baja consistencia entre sí.

El sistema tributario actual es supremamente complejo. Se caracteriza por tasas impositivas marginales elevadas, acompañadas de bases tributarias relativamente pequeñas. Además, existen múltiples exenciones que reducen aún más la tributación efectiva. Este cuadro debe complementarse con la existencia de una gran cantidad de impuestos de carácter transitorio que se prolongan excesivamente, lo cual introduce distorsiones adicionales a las decisiones económicas.

Dado que el énfasis ha estado en el recaudo, poca atención se le ha prestado a los efectos de estas reformas sobre la eficiencia del aparato productivo. En otras palabras, poco se ha discutido el efecto de la estructura impositiva sobre las decisiones de ahorro, inversión y consumo de empresas y hogares en el país. Este trabajo llena este vacío y propone una serie de modificaciones que deben ser abordadas en el futuro próximo. El propósito central es contribuir, desde el ángulo de la eficiencia económica, al debate sobre la racionalización del sistema tributario de manera que fomente la inversión y la competitividad.

Coincide la finalización de este trabajo de análisis fiscal con la aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos del CAFTA, acuerdo que le dará libre acceso a los productos de los países de Centro América y el Caribe, y a la finalización de las negociaciones con los países andinos con los Estados Unidos (Colombia, Perú y Ecuador). En el futuro, una vez todos estos países tengan idéntico acceso al mercado norteamericano, las condiciones fiscales para atracción de inversión y de mantenimiento de los negocios jugará un papel aún más importante, lo que le da una relevancia adicional al análisis del sistema tributario.

PARTE 1 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

En los últimos años la estructura tributaria colombiana se ha caracterizado por un elevado grado de inestabilidad, producto del gran número de reformas que se han llevado a cabo. Sin ir muy lejos, tan sólo desde el año 2000 se implementaron tres reformas significativas, esto sin incluir el impuesto a la seguridad democrática introducido vía el Estado de Conmoción Interior en 2002. Aunque las reformas de la última década han sido efectivas para incrementar el recaudo, han causado un retroceso en la estructura tributaria del país. A su turno, los efectos de dicha estructura sobre la eficiencia del aparato productivo son objeto de preocupación permanente. La inversión, por ejemplo, se ha visto minada por el continuo cambio en las reglas de juego, desincentivando el crecimiento económico.

Teniendo en cuenta la incidencia de la tributación sobre la inversión y el desempeño económico, se hace importante iniciar la discusión con una descripción del sistema tributario colombiano. El punto de partida es la síntesis sobre el entorno macroeconómico del país y las recientes reformas tributarias que se han llevado a cabo. Posteriormente se realiza la descripción general de los impuestos nacionales (sección 1.2) para el periodo 1999-2004, con especial atención en el impuesto sobre la renta y el IVA. La sección 1.3 discute las contribuciones parafiscales para luego describir los impuestos municipales (sección 1.4). Finalmente trataremos los beneficios tributarios que tiene el sistema colombiano.

1.1 Consideraciones generales sobre la situación fiscal

Desde 1991, el tamaño del estado en Colombia y su mandato ha crecido considerablemente. Los gastos públicos agregados crecieron de 21.2% en 1990 a 33.7% del PIB en el 2003, reflejando una deliberada intención de aumentar el tamaño del estado y utilizar el gasto público para la distribución de recursos entre la población. Por su parte, el gasto corriente del gobierno central creció de 11% del PIB en 1990 a 21% en el 2004. Aunque durante esta época varias reformas fiscales aumentaron el ingreso tributario, este último se expandió mucho menos que el gasto corriente. La mayor parte de los gastos corrientes del gobierno nacional se expandieron, con la notable excepción de la inversión pública que en 2002 fue apenas la mitad del nivel de 1996. El gasto corriente se ha contenido un poco con la racionalización de los gastos y las transferencias a los gobiernos locales. Sin embargo, otros componentes, como las pensiones y el pago de intereses (que pasó de 2% del PIB en 1999 a 4% en 2004, continúan en aumento. El Gráfico 1.1 muestra el déficit y la deuda pública del sector público desde 1997.

A diferencia de lo que ocurre con el gobierno central, los gobiernos territoriales, que incluyen departamentos y municipios, muestran finanzas públicas relativamente ordenadas en la última década. El consolidado de todos los gobiernos territoriales de Colombia mostró un déficit moderado entre 1998 y 2000, que se transformó en un superávit efectivo de 2001 en adelante, para alcanzar 0,45% del PIB en 2004 (estimado de CONFIS). Las empresas públicas también se encuentran en una posición superavitaria.

Sin embargo, el déficit primario del gobierno central es la razón principal por la cual ha crecido la deuda (ver gráfico 1.2). El Banco Mundial (2005) calcula que si entre 1995 y 2004, la tasa de interés real promedio hubiese sido de 6,1% anual y la tasa de crecimiento del PIB hubiese sido de 2,7% anual, la deuda en 2004 habría sido tan sólo de 36% del PIB, 65% de lo

que efectivamente era en el 2004. Las condiciones macroeconómicas de bajo crecimiento, la depreciación real del tipo de cambio y las altas tasas de interés real explican lo ocurrido.

Aunque no es el tema central de este trabajo, conviene mencionar que el aumento del gasto público esta en parte relacionada con la inflexibilidad de muchos de sus componentes por mandato constitucional. Además, no cabe duda que el pago de pensiones por cuenta del gobierno nacional, el aumento de las transferencias fiscales por encima de lo previsto en la constitución y los mayores gastos en seguridad y defensa, explican parte lo ocurrido. Ante la rigidez del gasto, los sucesivos gobiernos han recurrido a la tributación con el fin de evitar mayores desequilibrios fiscales.

Un gran porcentaje del gasto no se puede reducir (o al menos mitigar su tasa de crecimiento), debido a que está ligado a obligaciones constitucionales y legales. Este es el caso de las transferencias a gobiernos regionales y locales, pagos de salarios, pagos de pensiones y pagos de la deuda externa. De acuerdo a un reciente estudio del FMI, Colombia tiene la mayor proporción de gastos rígidos en comparación a varios países de América Latina (ver cuadro 1.1).

Veamos los factores más importantes que explican esta rigidez:

Transferencias territoriales: Es necesario solucionar el creciente peso que tienen las transferencias territoriales en el conjunto del gasto. Estas crecieron de 5% del PIB en 1990, a 11.4% del PIB en 2004. Al mismo tiempo hay una duplicidad de funciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales, pero pocas mejoras de provisión de servicios, lo que sugiere mayor ineficiencia del gasto público (Banco Mundial, 2005).

Servicio de la deuda: Los intereses consumen una cuarta parte del gasto del gobierno central (más que en gastos de infraestructura). Teniendo en cuenta aumentos importantes en la recaudación como consecuencia de las reformas tributarias, una tasa real efectiva de más o menos 6% sobre su deuda, y un crecimiento de 4% del PIB (alrededor del promedio histórico), el gobierno central todavía no tiene una deuda sostenible a mediano plazo. Esta vulnerabilidad se agrava aun más cuando se tiene en cuenta el elevado nivel de concentración de la deuda pública en el sistema financiero.

Transferencias del sistema de seguridad social: Las transferencias al sistema de seguridad social equivalen al 2% del PIB, pero como bien se conoce, hay un déficit actuarial importante que, al no reformarse el sistema, puede hacer crecer el gasto en forma explosiva. Una mayor discusión está fuera de los propósitos de este trabajo, pero es de anotar que es posiblemente el problema fiscal más grave en Colombia.

Salarios: Repetidos esfuerzos por reducir la tasa de crecimiento de los salarios públicos han sido declarados inconstitucionales. Se han creado además un exceso de entes regulatorios y duplicidad de funciones que también incrementa la carga salarial gubernamental. Aunque se ha avanzado en la liquidación y fusión de entidades, aun falta bastante por hacer.

En algunos casos, el problema se agrava por la existencia de rentas de destinación específica, como los impuestos a la gasolina y los parafiscales, cuyo incremento no conduce a una reducción del déficit fiscal.

Grafico 1.1
Deuda pública vs. déficit fiscal (% PIB)

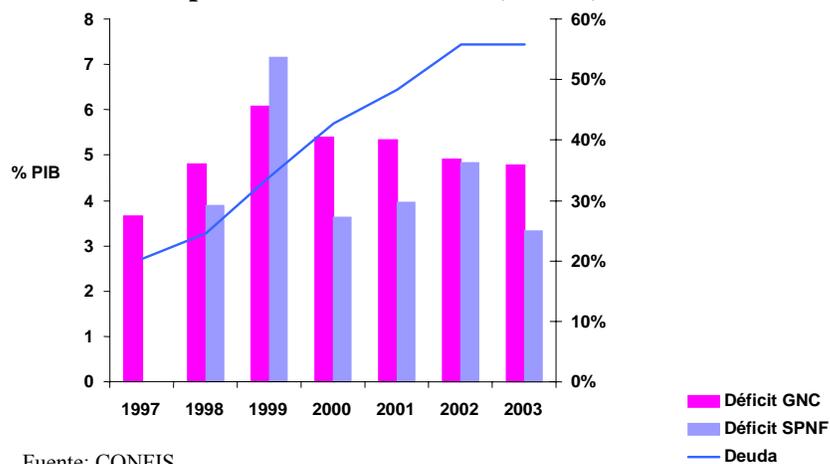
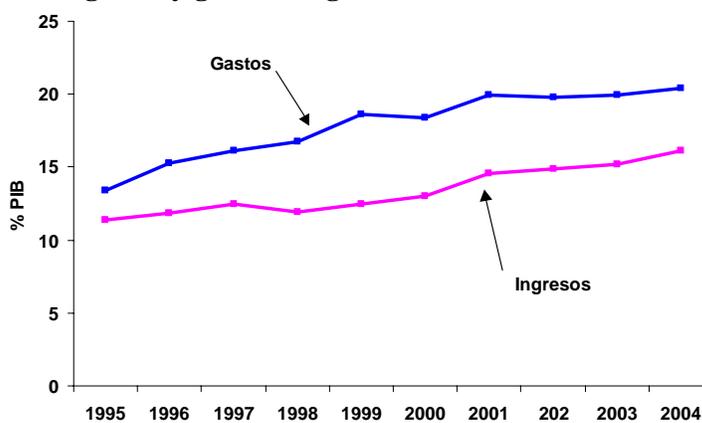


Gráfico 1.2
Ingresos y gastos del gobierno central colombiano



Cuadro 1.1
Gasto con destino específico, países seleccionados.
(en porcentaje del gasto primario)
2002

Colombia	81
Brasil	80
Argentina	60
Guatemala	55
Costa Rica	45
Paraguay	34
Peru	1
Chile 1/	1

1/ Excluye Fondo de Estabilización del Cobre
Fuente: FMI (2005) y cálculos de autores

1.2 Tributación en Colombia

Los impuestos nacionales son aquellos cuya reglamentación e implementación es común a todo el territorio nacional y son administrados por la DIAN. Se clasifican en internos, externos y otros impuestos. La primera categoría incluye los impuestos de renta, valor agregado, timbre, patrimonio y el gravamen a movimientos financieros (GMF). De acuerdo a las cifras reportadas en 2004 este grupo de impuestos genera cerca de 80% de los ingresos tributarios nacionales, participación que se ha mantenido prácticamente constante durante los últimos cinco años. Por su parte, los impuestos externos, compuestos por aranceles e IVA a exportaciones, aportan el 20%. Como podemos apreciar en el gráfico 1.3, dicha composición no ha presentado mayores alteraciones.

El impuesto de renta y el IVA son los que realizan el mayor aporte al recaudo total. En 2004 el impuesto de renta y complementarios aportó el 42% del recaudo total, el IVA 29%, actividad externa 20%, GMF 6% y timbre 1.5%. Una porción bastante menor se compone de recaudos en otros impuestos y en el impuesto al patrimonio.

En los últimos años se han registrado incrementos significativos en los recaudos, que pasaron de 11.03% en 2000 a 14.79% en 2004. El cuadro 1.3 contiene el recaudo por cuenta de cada uno de los impuestos (como proporción del PIB).

La característica más destacable durante el periodo reciente ha sido el constante cambio en las tasas impositivas. La tasa máxima del impuesto a la renta pasó de 30% en 1999 a 38.5% (teniendo en cuenta el 10% de sobretasa)¹. Lo mismo ha sucedido con el gravamen a los movimientos financieros, que se introdujo de manera transitoria con una tasa de 2 por mil, elevada posteriormente a 3 por mil en 2000 (Ley 633 de 2000) y a 4 por mil (Ley 863 de 2003), vigente hasta 2007. A continuación realizaremos una descripción del recaudo, la base y las tarifas vigentes para cada impuesto.

1.2.1 Impuesto de timbre nacional

Es un impuesto que grava el 1.5% sobre la celebración de cualquier contrato que implique obligaciones superiores a sesenta millones de pesos. El recaudo por cuenta de este impuesto se ha mantenido constante desde 1999 en niveles cercanos 0.22% del PIB en 2004.²

1.2.2 Impuesto global a la gasolina.

El impuesto global a la gasolina y al ACPM, se genera por la venta, retiro o la importación de gasolina regular, extra o ACPM. Al igual que en el caso anterior, el recaudo por cuenta de este impuesto se ha mantenido constante desde 1999 en niveles cercanos 0.46% del PIB.

1.2.3 Gravamen a los movimientos financieros

El gravamen a los movimientos financieros fue creado en 1999. Es un impuesto a cargo de los usuarios del sistema financiero y las entidades que lo conforman, se causa mediante los giros de cheques de gerencia y la realización de transacciones financieras con recursos que se

¹ Adoptado temporalmente por medio de la ley 788 de 2002 y extendida hasta el 2007 mediante la ley 863 de 2003.

² Este impuesto se cataloga como antitécnico, estuvo cerca a ser desmontado en 1974. Sin embargo, hoy sigue vigente y se grava a tasas mayores a las existentes en aquel momento.

encuentren depositados en cuentas corrientes, de ahorro y en cuentas de depósito del Banco de la República.

En 2004 se recaudó el 0.87% del PIB por cuenta de este impuesto, cifra que se incrementó en 29 puntos básicos respecto del lo recaudado en 1999. El recaudo por GMF presentó un crecimiento real promedio de 16%. El mayor recudo se debe en gran medida al aumento de las tasas gravables, sin embargo, las mayores tasas no han tenido el impacto esperado debido a que la base gravable se ha contraído como resultado del mayor uso del efectivo en la economía.

1.2.4 Impuesto de seguridad democrática y al patrimonio

Este impuesto fue introducido por una sola vez en 2002 con el fin de obtener recursos para la seguridad de la nación. Se fijó a una tasa de 1.2%. Sin embargo en 2003 se extendió la validez del mismo hasta el año 2006, con una tasa menor (0.3%) y una reducción de la base gravable.³ Este año los contribuyentes de este impuesto fueron todas las personas naturales y jurídicas que tributan renta con patrimonio líquido superior a \$3.000 millones de pesos⁴.

El primer año en el cual se recaudó el impuesto al patrimonio (2002) se obtuvieron ingresos por \$1.250 miles de millones de pesos, equivalentes a 0.6% del PIB de ese año. El recaudo en 2004 fue 0.18% del PIB.

1.2.5 Impuesto al valor agregado

El impuesto sobre las ventas o al valor agregado (IVA) tiene una tarifa general de 16%. Sin embargo, este impuesto maneja un complejo sistema de tarifas que van desde 2% hasta 45% aplicables sobre el valor total de las ventas, prestaciones de servicios e importaciones que se lleven a cabo en el país. El cuadro 1.4 contiene las tasas hoy vigentes.

El gráfico 1.4 muestra el aumento tanto del recaudo como de la tasa general del IVA. Aunque en los últimos cinco años no ha habido cambios en la tasa, la ampliación de la base gravable llevada a cabo en 2000 (Ley 633) incrementó el recaudo de manera significativa. En 2004 el recaudo fue del 4.29% del PIB, lo que implica un incremento de un punto porcentual con respecto a la cifra registrada en 1999.

Los recaudos por tipo de contribuyente muestran que el pago de este impuesto lo realizan primordialmente las empresas. En 1999 se recaudó el 3.6% del PIB por cuenta de las personas jurídicas, en tanto que las personas naturales aportaron el 0.1%. En 2004 el aporte de las empresas fue de 4.2% del PIN mientras que el de las personas naturales fue del 0.09%.

Análisis sectorial: como se ve en el gráfico 1.5, en términos comparativos el sector servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones tiene la mayor participación al aportar el 12.15% del total a pagar en IVA. A este le siguen: otros servicios, fabricación de productos minerales y comercio al por mayor, que aportan el 11.75%, 9.93% y 9.08% respectivamente. Las disparidades entre sectores son altas.

³ El monto a partir del cual se generaba el tributo antes del 2003 era \$169.5 millones de pesos.

⁴ Neto de acciones y aportes a sociedades en el caso de ser persona jurídica, de ser persona natural son descontables los aportes voluntarios a fondos de pensiones.

Los saldos a pagar por concepto de IVA del sector electricidad, gas y vapor presentaron el mayor crecimiento entre 1999 y 2003.

1.2.6 Impuesto sobre la renta

Los contribuyentes de este impuesto son todas las personas naturales y jurídicas que realizan actividades susceptibles de incrementar su patrimonio neto. Este impuesto abarca los gravámenes a las ganancias ocasionales y a las remesas.

Para las personas naturales, las tasas aplicables van desde 0% hasta un máximo de 38.5%, un intento por imprimirle cierta progresividad al impuesto. Tal como podemos evidenciar en el gráfico 1.6, las tasas máximas han aumentado considerablemente desde 1990. En 2004 registró un recaudo del 6.24% del PIB, frente al 5.46% del PIB recaudado en 1999 (gráfico 1.7).

Recaudos por tipo de contribuyente

La base tributaria es un aspecto crucial a la hora de discutir temas de eficiencia tributaria, por tanto vale la pena realizar una descripción de la clasificación de los sujetos susceptibles de ser gravados con el impuesto de renta. Esto con el fin de conocer en detalle la base actual y la potencial. Según la DIAN, el universo de perceptores de ingresos puede clasificarse en declarantes y no-declarantes, estos dos grupos se desagregan en contribuyentes y no-contribuyentes.

La condición de declarantes es común para todas las personas jurídicas, con excepción de la nación y entidades territoriales, las juntas de acción comunal, los sindicatos, conjuntos residenciales, entre otros. En cuanto a las personas naturales, estas deben presentar su declaración de renta si sus ingresos o patrimonio bruto superan el monto mínimo exento de acuerdo con la Ley⁵. Se incluyen también en el conjunto de declarantes todas las actividades sujetas al régimen especial⁶.

Los no-declarantes son todas aquellas personas que (por complemento) perciben ingresos inferiores al monto mínimo exento. Se encuentran aquí también los asalariados de ingresos medios y prestadores de servicios.

De los conjuntos descritos, son contribuyentes del impuesto todos los asalariados de ingresos medios y las personas naturales declarantes por fuera del régimen especial junto con las personas jurídicas. De las 515.841 personas declarantes (jurídicas y naturales, año 2002) el 73% fueron efectivamente contribuyentes. Casi el 96% de los recaudos totales provinieron de personas jurídicas, correspondiente a 143.538 declaraciones, mientras que las personas naturales realizaron 233.695 declaraciones con las que contribuyeron con el 4% del impuesto recaudado. Dentro de la categoría de personas jurídicas el 78% de los ingresos por este concepto se originó en los “grandes contribuyentes” aún cuando éstos representan el 1.2% del total de declaraciones. La categoría “otras personas jurídicas” conformó el 37% de las

⁵ Hoy en día el monto mínimo exento en ingresos es de \$25 millones de pesos y \$80 millones para el patrimonio bruto medido el último día del periodo fiscal.

⁶ Dentro de este conjunto se tienen la Universidades, corporaciones, asociaciones sin ánimo de lucro, partidos políticos, congregaciones religiosas, hospitales, fondos de pensionados, entre otros.

declaraciones y “personas naturales” el 62%, contribuyendo cada una de ellas con el 18% y 4% del recaudo total. (Ver gráfico 1.8 y cuadro 1.5)

Los esfuerzos por ampliar la base gravable han sido notorios. Las estadísticas del número de contribuyentes declarantes del impuesto de renta muestran que ha habido un crecimiento de 45% entre 2000 y 2004 en el total de casos (Ver cuadro 1.5), donde el mayor incremento se evidencia en personas naturales, quienes aumentaron su participación dentro del total de contribuyentes en ocho puntos porcentuales.

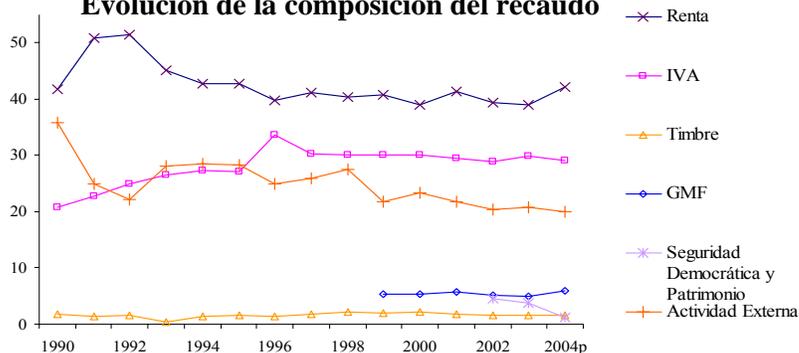
Las cifras preliminares de 2004 muestran que la mayor parte del recaudo en impuesto de renta se concentra en las personas jurídicas (98.5%). En 1998 las personas jurídicas contribuyeron con 4.68% del PIB en impuesto de renta mientras que las personas naturales solo participaron con el 0.23% del PIB. A 2004 el recaudo atribuible a las personas jurídicas fue del orden del 5.9% del PIB en tanto que las personas naturales aportaron el 0.24% del mismo. Es decir, la totalidad del incremento entre 1998 y 2004 es atribuible a la mayor tributación de las personas jurídicas.

Recaudo del impuesto sobre la renta por sector

Como se puede ver en el gráfico 1.6, en el año 2002 el mayor contribuyente por sectores fue el sector minero (30.5% del recaudo total por cuenta de las personas jurídicas), seguido por los sectores financiero (18%) y de transporte y almacenamiento (9.4%). Como proporción del producto de cada sector, la mayor contribución efectiva fue la de minería (11.1%), mientras que en los otros dos sectores la contribución fue del 2%. Por oposición, los sectores que menos aportan al recaudo en renta son los sectores de actividades deportivas, hoteles y agropecuario, las cuales están exentas del impuesto sobre la renta (ISR).

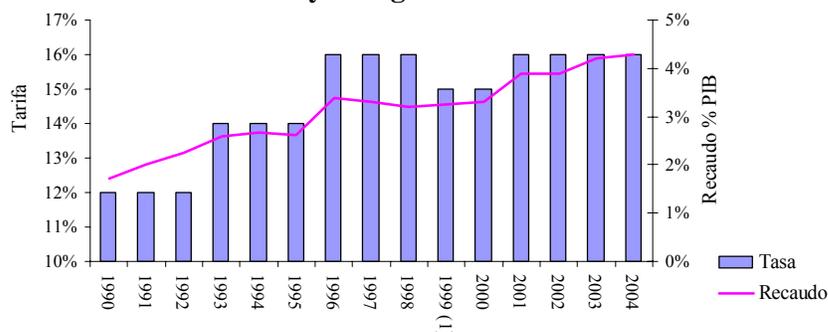
Entre 1999 y 2002 el saldo a pagar sectorial creció en promedio 14% anual en términos reales. En el sector silvícola el recaudo creció 53% en promedio por año. Así mismo los sectores fabricación de productos minerales y transporte, almacenamiento y comunicaciones registraron incrementos notorios con tasas promedio anuales de 41% y 37% respectivamente. Por su parte el saldo a pagar del conjunto conformado por manufactura de textiles y alimentos aumentó en promedio anual 30% real entre 1999 y 2002, sin embargo es notorio que gran parte de este crecimiento se debió a incrementos en el sector textil.

Gráfico 1.3
Evolución de la composición del recaudo



Fuente: DIAN

Gráfico 1.4
Recaudo y tasa general IVA



(1) La tasa de 15% comenzó a regir a partir del 15 de noviembre dada la modificación introducida en el Art. 46 de la Ley 488 de 1998.

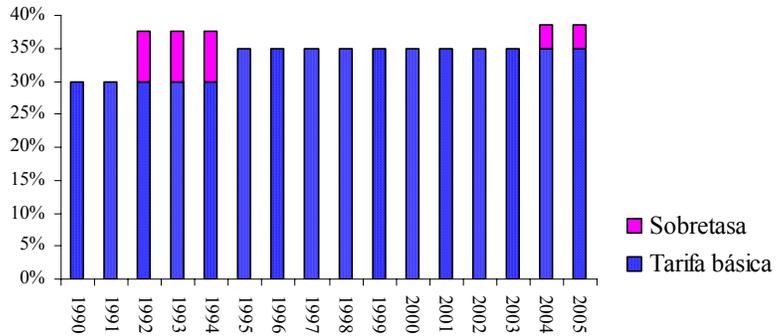
Fuente: DIAN, Banco de la República y DNP.

Gráfico 1.5
Composición del saldo a pagar en IVA (2003)



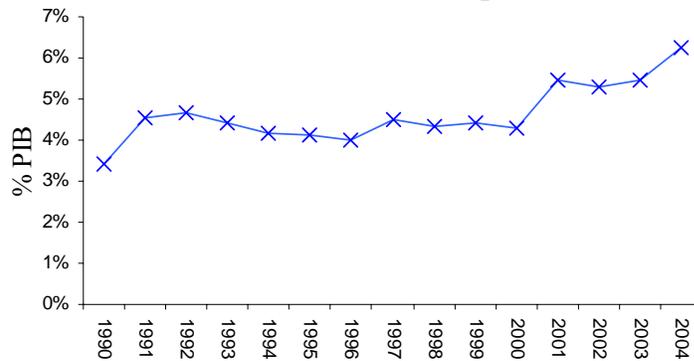
Fuente: DIAN

Gráfico 1.6
Tarifas máximas impuesto de renta



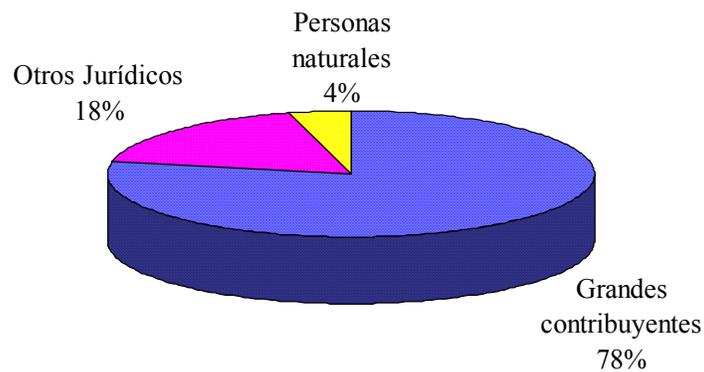
Fuente: DNP-Boletín de divulgación económica y Estatuto Tributario.

Gráfico 1.7
Evolución del recaudo en impuesto de renta



Fuente: DIAN y Banco de La República.

Gráfico 1.8
Participación en recaudo por tipo de contribuyente (Impuesto de renta, 2002)



Fuente: DIAN

Cuadro 1.3
Recaudos nacionales en % PIB

AÑO	ACTIVIDAD INTERNA	RENTA	IVA	TIMBRE NACIONAL	GMF	SEGURIDAD DEMOCRATICA Y PATRIMONIO	ACTIVIDAD EXTERNA	Total
1994	8,10%	4,16%	2,67%	0,15%	.	.	3,24%	11,36%
1995	7,93%	4,13%	2,63%	0,18%	.	.	3,15%	11,10%
1996	8,50%	4,02%	3,39%	0,17%	.	.	2,82%	11,35%
1997	7,99%	4,50%	3,30%	0,19%	.	.	2,82%	10,92%
1998	7,75%	4,31%	3,21%	0,23%	.	.	2,93%	10,69%
1999	8,48%	4,42%	3,26%	0,22%	0,58%	.	2,36%	10,84%
2000	8,44%	4,30%	3,31%	0,23%	0,59%	.	2,58%	11,03%
2001	10,31%	5,44%	3,88%	0,22%	0,76%	.	2,87%	13,19%
2002	10,71%	5,31%	3,89%	0,21%	0,69%	0,61%	2,76%	13,47%
2003	11,12%	5,46%	4,20%	0,22%	0,70%	0,53%	2,91%	14,04%
2004	11,80%	6,24%	4,29%	0,22%	0,87%	0,18%	2,95%	14,79%

Fuente: DIAN y Banco de La República

Cuadro 1.4
Tasas del IVA en Colombia

Tasa	Bienes y servicios incluidos
2%	Animales vivos de la especie porcina, ovina y bovina (excepto toros de lidia), aves, peces y demás animales vivos.
5%	Juegos de suerte y azar.
10%	Arrendamiento de inmuebles no destinados a la vivienda y espacios para exposiciones artesanales, cooperativas de trabajo, servicios de aseo, vigilancia privada y demás empleos temporales autorizados por el Ministerio de Protección Social, planes de medicina prepagada, pólizas de seguros de salud, clubes, almacenamiento de productos agrícolas, comisiones por negociaciones agrícolas, por colocación de planes de salud y de comisionistas de bolsa, alojamiento, caballos, asnos, mulos, cereales, harinas, almidones, semillas de caña de azúcar, embutidos, atún enlatado, jarabes glucosos y fructosos, cacao, chocolate, productos de panadería, aceites, tabaco no procesado, fibras de algodón, equipos de compresión, pasterizadores, hélices para barcos y máquinas, aparatos y artefactos agrícolas.
11%	Cerveza (8% incluido en impuesto de consuno y el 3% se consigna a favor del IVA nacional)
16%	General
20%	Telefonía celular, motos, vehículos, camperos, producción y comercialización de alcohol etílico, whiskies importados premium, y barcos de recreo y deporte fabricados en el país.
25%	Vehículos importados
45%	Vehículos particulares con valos FOB igual o superior a US\$40,000.

Fuente: Estatuto Tributario 2004

Cuadro 1.5
Número de casos contribuyentes declarantes

CONTRIBUYENTES DECLARANTES	ANOS GRAVABLES					
	2000	2001	2002	2003	2004	Variación %
TOTAL CONTRIBUYENTES	361.573	367.441	377.233	473.205	523.122	45%
P. JURÍDICAS	133.997	139.089	143.538	150.241	148.491	11%
Grandes	4.068	4.253	4.528	5.035	5.259	29%
Otros Jurídicos	129.929	134.836	139.010	145.206	143.232	10%
P. NATURALES	227.576	228.352	233.695	322.964	374.631	65%
PARTICIPACIÓN EN TOTAL						Diferencia
P. JURÍDICAS	37,1%	37,9%	38,1%	31,7%	28,4%	-8,7%
Grandes	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	-0,1%
Otros Jurídicos	35,9%	36,7%	36,8%	30,7%	27,4%	-8,6%
P. NATURALES	62,9%	62,1%	61,9%	68,3%	71,6%	8,7%

Fuente: DIAN, Oficina de Estudios Económicos.

Cuadro 1.6
Composición del saldo a pagar en impuesto de renta

Subector Económico	Composición			
	1999	2000	2001	2002
Mínero	35,90%	51,86%	38,65%	30,47%
Serv. Financieros	15,28%	8,40%	15%	18%
Trans, alm y com	5,77%	7,57%	0,01%	0,01%
Electricidad, gas y vapor	12,40%	4,51%	6,65%	8,24%
Otros Servicios	4,72%	4,07%	4,54%	5,83%
Comercio al por mayor y menor de vehículos	3,87%	4,68%	4,87%	5,16%
Fabricación de prod minerales	2,60%	2,62%	2,85%	4,49%
Fabricación de productos y sustancias químicas	4,35%	3,27%	3,24%	4%
Manufactura alimentos	4,15%	3,48%	3,11%	3,83%
Agro,silvic y pesca	2,50%	1,55%	1,75%	2,32%
Construccion	2,09%	1,19%	1,48%	1,86%
Comercio al por menor	2,63%	2,78%	1,64%	1,84%
Manufactura Textiles	0,95%	0,88%	0,89%	1,25%
Madera	0,50%	0,55%	0,48%	1,19%
Act. Deportivas	0,66%	0,62%	0,67%	0,87%
Hoteles	0,78%	1,57%	3,51%	0,83%
No clasificado	0,40%	0,08%	0,07%	0,05%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: DIAN

1.3 Impuestos municipales

Después de los impuestos nacionales, los impuestos municipales son los que realizan un mayor aporte al recaudo tributario agregado del país. Dichos ingresos representaron en 2003 el 1.95% del PIB, cifra que en comparación con el recaudo registrado en 1998 se ha mantenido relativamente constante (alrededor del 1.6% del PIB).

Dados los parámetros constitucionales y legales, cada municipio tiene autonomía en materia tributaria⁷. Por ejemplo, la Ley estipula que las tarifas aplicables al impuesto predial deben estar dentro del rango de 1 a 16 por mil, sin embargo cada municipio decide como, a quienes y en qué cuantía aplicar dichas tasas. Esto hace evidente que hay bastante discrecionalidad a nivel municipal.

A pesar de la existencia de 23 tipos de tributos diferentes, el recaudo municipal se concentra básicamente en dos impuestos, el predial y el de industria, comercio y avisos (ICA). El gráfico 1.9 ilustra la composición de los ingresos tributarios municipales. En el año 2003 el 42% de la totalidad de los ingresos tributarios se originó en el ICA, 33% en impuesto predial y el 25% restante en un conjunto de impuestos menores dentro de los cuales se destaca la sobretasa a la gasolina.

Aunque el recaudo de los impuestos municipales tiene una participación baja dentro del PIB, el impuesto de industria, comercio y avisos (ICA) tiene un efecto altamente distorsionador de la actividad productiva. Por la forma como el impuesto está diseñado, las distintas actividades económicas a lo largo de la cadena de valor terminan siendo gravadas múltiples veces. El efecto distorsionador que tiene este impuesto es aún mayor como consecuencia de la excesiva discrecionalidad que tienen los municipios para fijar la tasa del impuesto y la posibilidad de gravar con distintas tasas distintas actividades. Así mismo, actualmente, la legislación permite que distintos municipios graven con el ICA el mismo ingreso. Esto perjudica ciertas actividades productivas y desincentiva el comercio interno. Recientemente varias ciudades han considerado gravar con ICA las transacciones en el mercado de valores, lo que podría afectar seriamente las posibilidades de desarrollo del mercado de capitales y una eficiente asignación de capital hacia actividades productivas.

Por otra parte, el impuesto predial, que puede fomentar un uso más eficiente de la tierra y promover una mejor asignación de recursos, no ha sido aprovechado en todo su potencial recaudador. Esto es consecuencia de la desactualización de los catastros municipales, y de las bajas tasas del impuesto, especialmente en municipios pequeños y medianos. La reducción del ICA y la actualización de los catastros municipales mejorarían las finanzas territoriales y promovería una más eficiente asignación de recursos en las economías regionales. Además, el impuesto predial es simple, transparente y fácil de recaudar y administrar, lo que hace casi imposible la evasión. Un ejemplo de este resultado lo muestra un proyecto de USAID en el Putumayo, donde la actualización de los avalúos catastrales en algunos municipios aumentó el recaudo del impuesto predial en 200%. Aunque la actualización catastral en todo el territorio nacional es un proceso de largo plazo, es claro que el proceso se puede iniciar utilizando la información de mercado para estimar el valor de las propiedades.

Otra alternativa estratégica podría ser la del auto-avalúo. Teniendo en cuenta las actuales severas restricciones fiscales, una actualización de los catastros en el corto y aún en

⁷ Para más información con respecto a la potestad tributaria de los municipios ver Aristizabal (2004).

el mediano plazo puede ser difícil para todos los municipios del país donde el catastro se encuentra desactualizado, debido al costo que éste representa. Por ello el auto-avalúo puede constituir una solución intermedia importante que tiene grandes ventajas, como ha sido demostrado ampliamente con la experiencia de Bogotá.

El objetivo del auto-avalúo es que los mismos propietarios estimen el valor comercial justo de sus predios. El potencial incentivo a sub-valorar las propiedades estará limitado por los impuestos de ganancias ocasionales y de plusvalía, en caso de venta de las propiedades. Además, bajo este mecanismo podrán ingresar a la base tributaria un gran número de predios que en la actualidad no están en ella. Finalmente, el auto-avalúo será útil para identificar aquellas zonas sobre las cuales el IGAC debe adelantar procesos de actualización y conservación catastral.

1.3.1 Impuesto predial

El impuesto predial es aquel que grava la propiedad inmueble. El pago a realizar se determina a través de un sistema de tarifas diferenciales progresivas que se aplican según el valor de la propiedad en cuestión⁸. El recaudo en 2003 fue de 0.63% del PIB, frente a 0.58% en 1998. De 1011 municipios, cuatro concentran poco más del 50% del recaudo. Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla aportan respectivamente, el 32%, 12.5%, 8.5% y 4% del recaudo total en este rubro (cifras 2003). Como vemos en el gráfico 1.10, para el periodo en estudio Medellín ha sido el municipio donde el impuesto predial tiene mayor participación en los recaudos totales. Barranquilla presentó las mayores variaciones en participación.

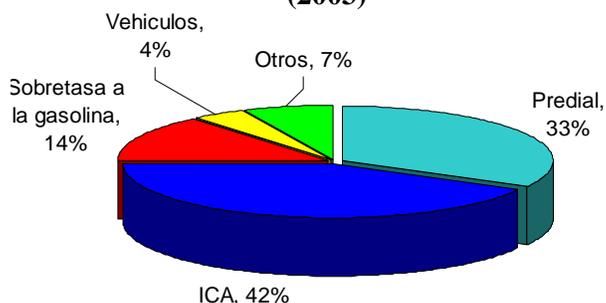
1.3.2 Impuesto de industria, comercio y avisos.

El ICA grava todas las personas jurídicas y naturales que lleven a cabo actividades ya sea de índole industrial, comercial o de servicios dentro de un municipio en particular. Las tarifas son determinadas por las autoridades locales y están dentro del rango de tres a diez por mil según actividad económica.

Los ingresos tributarios municipales por cuenta del impuesto en mención representaron el 0.8% del PIB en 2003 (0.7% en 1998). El 70% del recaudo total municipal por cuenta de este impuesto se concentra en las cuatro ciudades principales (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla).

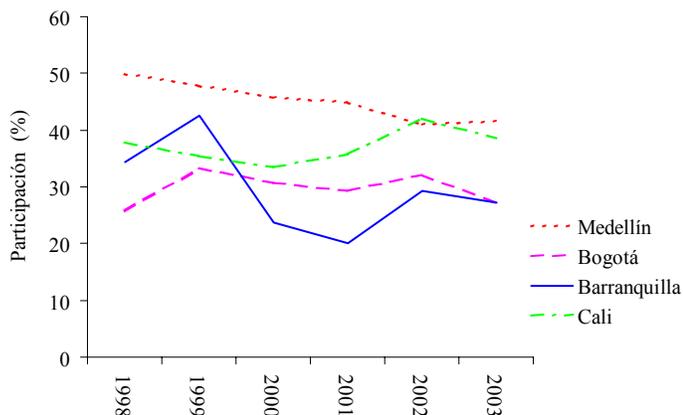
⁸ El valor de los predios tiene como base el avalúo catastral. Las tarifas a las cuales se liquida este impuesto son determinadas por los municipios teniendo en cuenta factores como los usos del suelo en el sector urbano y los estratos socioeconómicos.

Gráfico 1.9
Composición de los ingresos tributarios municipales
(2003)



Fuente: Federación de Departamentos y DANE

Gráfico 1.10
Evolución de la participación del recaudo en predial.



Fuente: Federación de Departamentos

1.4 Impuestos a la nómina y cargas parafiscales

Como se muestra en el Cuadro 1.7, hoy en día los costos laborales no salariales a cargo del empleador, compuestos por las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores (31%) y las cargas parafiscales (9%), representan algo más de 40% del salario. A continuación se describe en qué consisten los elementos bajo los rubros de contribuciones a la seguridad social (salud, pensiones, cesantías y riesgos profesionales) y cargas parafiscales (Cajas de Compensación, ICBF y SENA), cuál es su propósito y cómo ha evolucionado su tarifa en los últimos años.

1.4.1 Contribuciones a la seguridad social

Salud: En el marco del Régimen Contributivo, cada empleado debe estar inscrito a una Entidad Promotora de Salud, de quien recibe un paquete básico de servicios en salud para él y su familia (Plan Obligatorio de Salud o POS); previo aporte mensual equivalente a 12% del salario de referencia (ó básico), repartido entre el empleado (4%) y el empleador (8%). Esta

tarifa fue establecida en 1993, cuando la reforma a la seguridad social (Ley 100) aumentó la contribución de 4.7% a 7% del salario básico en 1993, 8% en 1995, y 12% de 1996 en adelante (ver gráfico 1.11).

Pensiones: Obligatoriamente, cada trabajador debe estar inscrito al Régimen General de Pensiones (bajo el régimen de ahorro individual o de *prima media*) y cotizar mensualmente el 15% de su salario en el fondo de pensiones al que esté afiliado, del cual tres cuartos son responsabilidad del empleador y la cuarta parte restante es responsabilidad del empleado. Como se presenta en el gráfico 1.11, la Ley 100 de 1993 aumentó la contribución de un nivel de 5.3% del salario básico a 8.3% en 1993, 11.5% en 1994, 12.5% en 1995 y 13.5% en 1996. En 2003, la Ley 797 estableció que a partir de 2004 la cotización aumentaría 1% ese año y 0.5% los dos años siguientes, hasta llegar a 15.5% en 2006.

Cesantías: El régimen de cesantías obliga a cada empleador a pagar a sus trabajadores, un mes de salario por cada año de servicios, es decir 9.3% del salario básico mensual. Este porcentaje se capitaliza en una cuenta a nombre del trabajador para la eventualidad de un retiro o despido. Esta tarifa está vigente desde 1990, cuando la Ley 50 eliminó la retroactividad de las cesantías que correspondía en promedio a 4.2% del salario de los trabajadores.

Seguro de riesgos profesionales: Este aporte fue creado con el propósito de asegurar al trabajador contra los riesgos derivados de su actividad laboral que pueden afectar la salud individual o colectiva. Entre estos riesgos se encuentran los físicos, químicos, biológicos, psicológicos, de saneamiento y de seguridad. Adicionalmente, el afiliado puede acceder a una indemnización por el tiempo que deja de trabajar a causa de una incapacidad temporal o permanente. La contribución para este seguro corresponde a 2.5% del salario del trabajador, entró en vigencia desde la implementación de la Ley 50 de 1990 (ver gráfico 1.11) y es asumida en su totalidad por el empleador.

1.4.2 Contribuciones parafiscales

Cajas de compensación familiar: Las Cajas de Compensación Familiar fueron creadas a finales de la década de los cincuenta, por empleados y empleadores, con el objetivo de reducir la carga económica de los trabajadores más pobres. Para esto, cada entidad recolecta una fracción de la nómina de todos los trabajadores afiliados a ella, y la redistribuye entre aquellos menos favorecidos por medio de subsidios monetarios⁹. Adicionalmente, estas instituciones han desarrollado servicios y programas complementarios a la ayuda monetaria, que incluyen educación, recreación y deportes, hoteles, agencias de viajes y préstamos, entre otros. Desde 1957, el aporte correspondiente a cada empleado es igual a 4% de su salario mensual, como muestra el Gráfico 1.12.

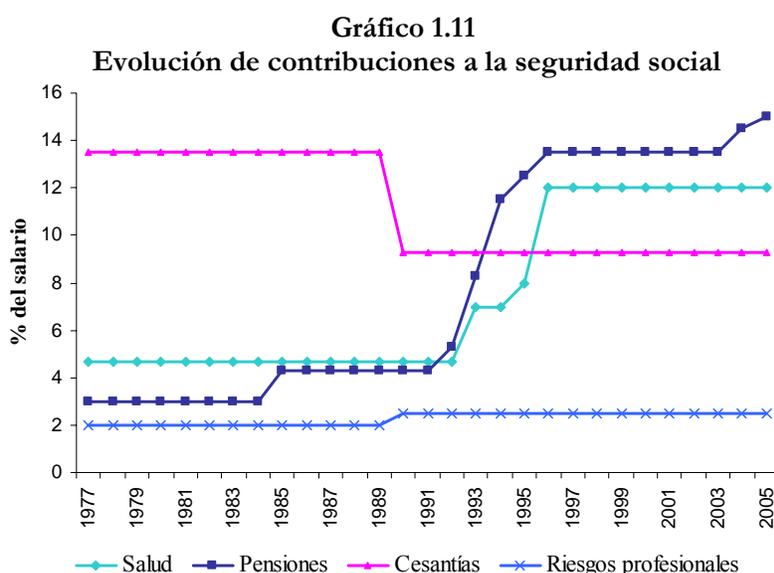
Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF): El ICBF es un establecimiento público descentralizado con la finalidad de proveer protección a la niñez y aumentar el bienestar de las familias más pobres del país. En 1974, la Ley 27 estableció una contribución equivalente a 2% del salario, tarifa fue modificada a 3% en 1988 y desde entonces vigente. Los ingresos recaudados son destinados a la financiación de programas que tiene como población objetivo la niñez menos favorecida. Entre ellos “Hogares Comunitarios”, que convierte hogares en guarderías que brindan alimentación y atenciones básicas para menores; un programa que

⁹ Como dicen Alm y López (2002) los trabajadores menos favorecidos son aquellos con un salario mensual inferior a cuatro veces el salario mínimo.

provee alimentación y consultas médicas para mujeres de bajos ingresos embarazadas; un proyecto que presta asistencia a niños abandonados y un sistema de alimentación para niños en escuelas de estratos bajos.

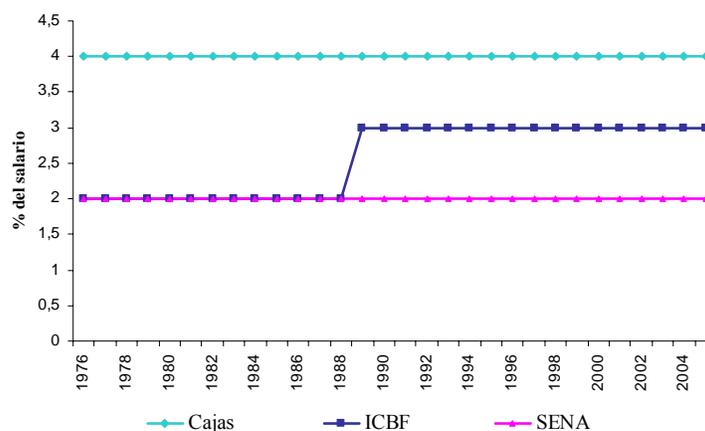
Servicio nacional de aprendizaje (SENA): El SENA es una institución pública, que bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo, promueve el desarrollo tecnológico y social de los trabajos gracias a una serie de programas de formación profesional. Los recursos para esta tarea provienen de un aporte mensual de 2% del salario de los empleados del sector privado y 0,5% para los del sector público. Entre los programas más sobresalientes que ofrece el SENA se encuentran los programas de Preparación Profesional, que son entrenamientos sin costo para sus participantes; programas de desarrollo empresarial que enseñan a diagnosticar el estado de una empresa; Sistemas de Información que brindan información sobre ofertas de trabajo y programas de empleo para las firmas; y proyectos de Desarrollo Tecnológico para las empresas.

Las contribuciones a la seguridad social, y en mayor medida las cargas parafiscales, han sido objeto de fuertes críticas. Lora (2001) asegura que las altas contribuciones a la seguridad social no se traducen en resultados satisfactorios en materia de cobertura y aseguramiento y que muchas de las cargas parafiscales no se pueden justificar hoy en día. En particular, argumenta que los aportes a las Cajas de Compensación y al ICBF tendrían que haber disminuido –sin desaparecer– al elevarse las contribuciones a pensiones y al haberse ampliado el acceso a los servicios solidarios de seguridad social, en especial en salud. De forma similar, Clavijo y Lozano (2001) opinan frente a las cargas parafiscales, que la agenda de las Cajas de Compensación ha sido demasiado amplia y difícilmente podría argumentarse que todas sus labores justifican el mantenimiento de un impuesto a la generación de empleo. Por otro lado Gaviria y Núñez (2003) concluyen que a pesar de que la percepción del público sobre el SENA es positiva, sus programas no tiene un impacto visible sobre el ingreso laboral y el empleo de sus participantes, lo que cuestiona su eficiencia en términos de resultados concretos. En conclusión, no es claro que los beneficios y servicios de estas cargas salariales no laborales justifiquen sus elevadas tarifas.



Fuente: Actualización Cárdenas y Bernal (2003)

Gráfico 1.12
Evolución de las cargas parafiscales (% salario mensual)



Fuente: Actualización de Cárdenas y Bernal (2003).

Cuadro 1.7. Costos laborales no salariales (% del salario mensual)

	Antes de 1990	2005
Contribuciones a la Seguridad	32.5	38.8
Salud	10	12
Pensiones	6.5	15
Cesantías	9.3	9.3
Retroactividad de Cesantías	4.2	
Riesgos Profesionales	2.5	2.5
Contribuciones Parafiscales	9	9
Cajas de Compensación	4	4
ICBF	3	3
SENA	2	2
Total	41.5	47.8
<i>A cargo del empleador</i>		
Contribuciones a la Seguridad	25	31
Salud	4.7	8
Pensiones	4.3	11.3
Cesantías	9.3	9.3
Retroactividad de Cesantía	4.2	
Riesgos Profesionales	2.5	2.5
Contribuciones Parafiscales	9	9
Cajas de Compensación	4	4
ICBF	3	3
SENA	2	2
Total	34	40.1

Fuente: Actualización de Cárdenas y Bernal (2003)

1.5 Beneficios tributarios

1.5.1 Beneficios al impuesto de renta

El impuesto de renta tiene cuatro tipos de beneficios fiscales: ingresos no constitutivos de renta, deducciones, exenciones y descuentos fiscales. La primera categoría se refiere al conjunto de ingresos que la ley no considera generadores de renta para los contribuyentes (Parra y Bravo, 2004). Hay que aclarar, sin embargo, que no todos los ingresos no constitutivos de renta son beneficios tributarios pues existen algunos de ellos que entran en este conjunto dado que ya han sido gravados en una etapa anterior en la generación del ingreso, como es el caso de los dividendos y participaciones en una empresa.

Las deducciones están comprendidas por todos aquellos rubros que reducen la renta gravable pero que no tienen una relación de causalidad con la generación de rentas. Es decir, no se clasifican como beneficios tributarios las deducciones por costos de producción, nómina, entre otros. Por el contrario se pueden deducir de la renta gravable y se consideran como beneficios fiscales las inversiones en proyectos de investigación, desarrollo científico, cinematografía, entidades destinadas al desarrollo del medio ambiente, salud y cultura y las donaciones.

Las exenciones están constituidas por todas aquellas rentas percibidas por quienes por Ley no son sujetos pasivos del impuesto. Se pueden clasificar en exenciones laborales, regionales y sectoriales. Las primeras se refieren a los ingresos salariales no constitutivos del impuesto de renta, hoy en día el 25% de los ingresos laborales (con un tope de \$4'278 pesos). Un ejemplo de exenciones regionales son las otorgadas por las Leyes Páez y Quimbaya. A nivel sectorial existen exenciones a casas editoriales, licoreras y loterías. Por otra parte los regimenes de zonas francas, zonas económicas especiales y las amparadas por convenios internacionales permiten la exención de rentas.

Por último, los descuentos tributarios son aquellos que, a diferencia de las deducciones, reducen los pagos en impuesto afectando directamente el valor del impuesto liquidado. Entre ellos se encuentran los descuentos por el IVA a importación de maquinaria pesada, impuestos pagados en el exterior, gastos en salarios y prestaciones para la generación de nuevos empleos, entre otros. En el anexo 5 se encuentra una descripción de los beneficios fiscales en impuesto de renta hoy vigentes.

Para el impuesto a la renta de personas naturales, las principales rentas exentas son de carácter laboral. Los ingresos laborales tienen una exención de los primeros 5 salarios mínimos, más el 25% de exceso sobre este mínimo. Además de la exención de los primeros 5 salarios mínimos, se pueden deducir los intereses por financiación de vivienda y una proporción de gastos en salud o educación. Además se le puede efectuar deducciones presuntas por un monto equivalente a 30%. Del monto resultante se puede rebajar hasta un 25% adicional por diversos conceptos a fin de determinar la base gravable. Por otro lado, para el año 2004, la renta gravable inferior a \$20,4 millones al año está exenta. Entonces, si un contribuyente hiciera uso de todas las deducciones que le permite la ley, de acuerdo al CONFIS estaría exento del ISR en el 2004 si su renta bruta fuera menor a \$38,9 millones al año. Claro que hay que tomar en cuenta los pagos parafiscales que paga antes de recibir el salario neto.

Costo fiscal de las exenciones en renta

Según estadísticas del Ministerio de Hacienda, el total de rentas exentas a 2004 representaron un costo fiscal de \$1.502 miles de millones de pesos¹⁰, equivalentes a 0.4% del PIB de ese año. Es decir, bajo una estimación conservadora, las exenciones equivalen a cerca de la mitad del recaudo en gravamen a los movimientos financieros del mismo periodo fiscal.

En 2004 el total de rentas exentas ascendió a \$7.1 billones de pesos corrientes, un 2.77% del PIB. Respecto de los datos registrados a 1998, el total de rentas como proporción del PIB se redujo 1.57 puntos porcentuales. Es de resaltar que en 2004 el 64% de las rentas exentas se atribuye a personas naturales.

Dentro de la categoría de sociedades, durante los años 1998 y 2004 el porcentaje total de exenciones ha tendido a concentrarse sobre los grandes contribuyentes¹¹. De acuerdo a las cifras estimadas por la DIAN la participación de las exenciones a grandes contribuyentes dentro de la categoría y periodo en mención osciló dentro del 50%.

La estructura de la composición de las exenciones a personas jurídicas por subsectores ha variado moderadamente. En 1998 los sectores que más se beneficiaron de las exenciones fueron: otros servicios, electricidad, gas y vapor, servicios financieros y construcción, participando cada uno en el 31%, 21%, 12% y 8% del total de rentas exentas. Cinco años más tarde algunos de éstos sectores siguieron apareciendo como los más beneficiados, sin embargo entraron a este grupo sectores como minería y manufactura de alimentos. En 2004 los principales sectores beneficiados fueron: otros servicios, servicios financieros, minerías y manufactura de alimentos (28.5%, 24.5%, 12.5% y 6% de los beneficios por rentas exentas, respectivamente).

Deducciones y descuentos tributarios

El total de deducciones en impuesto de renta representaron el 17% del PIB en 2003 representando un costo fiscal de 6.5% del PIB. Para tal año las deducciones se concentraron en el sector otros servicios, servicios financieros y de transporte, almacenamiento y comunicaciones, constituyendo el 59% del total de este beneficio. Al grupo anterior le siguen el sector manufacturero y el comercial que reciben el 25% del total.

Al comparar con las cifras reportadas en 1998 notamos una reducción de 19 puntos porcentuales en el total de deducciones, al representar el 36.62% del PIB en dicho año. Sin embargo la estructura a nivel sectorial en la participación del beneficio no presentó variaciones.

Los descuentos tributarios, en contraste con las deducciones, representan un costo mucho menor para la nación. En 2003 el monto total de descuentos registrado fue del 0.05% del PIB, distribuidos de manera uniforme entre los sectores servicios de transporte almacenamiento y comunicaciones, electricidad, gas y vapor, otros servicios y manufacturas. El año 1998 mostró una participación sectorial más amplia al incluir todos los sectores económicos dentro

¹⁰Precios de 2005. El costo fiscal se calcula a partir del monto total de rentas exentas estimadas multiplicándolas por la tarifa vigente según tipo de contribuyente. Para el caso de las personas jurídicas se aplica la tarifa máxima (38.5%), si es el caso de las personas naturales se multiplica por la tarifa promedio (11.4%)

¹¹ Es importante recordar que el monto de las exenciones depende de la renta gravable de los contribuyentes, que claramente es mayor en el caso de los grandes contribuyentes.

del beneficio. La cifra total de descuentos cerró en 0.53% del PIB para el periodo fiscal en mención. Los sectores manufacturero y minero concentraron el 40% del beneficio.

1.5.2 Beneficios al IVA

El impuesto al valor agregado presenta tres categorías principales de beneficios tributarios, las exenciones, exclusiones y los descuentos. Dentro de los bienes y servicios exentos (a los cuales no se les carga el impuesto) se incluyen los bienes de exportación, bienes donados, libros y revistas de carácter cultural o científico, bienes utilizados en instituciones de educación superior, alcohol carburante para automotores y servicios turísticos prestados a extranjeros o vendidos en el extranjero.

Las exclusiones comprenden los bienes y servicios básicos, intereses por rendimientos financieros, bienes relacionados con servicios de salud como equipos y filtros para realizar diálisis renales, anticonceptivos y materias primas para la realización de medicamentos y vacunas, entre otros.

En comparación con la categoría de exenciones (comprendida por artículos que pueden ser gravados pero que la Ley les ha concedido el beneficio de un tratamiento fiscal preferencial), las exclusiones no se consideran como un beneficio tributario como tal pues se encuentran constituidas por bienes y servicios que por su naturaleza no deben ser gravadas, entonces, en sentido estricto no son un beneficio.

Los descuentos tal y como su nombre lo dice permiten que las personas y sociedades descuenten el IVA pagado en ciertas compras del impuesto sobre las ventas. Este es el caso del IVA generado en las compras de maquinaria industrial.

Un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación estimó que en 2000 las exenciones y exclusiones del IVA representaron el 4% del PIB de ese año, donde los principales sectores responsables por dicho costo eran el agropecuario, el de servicios personales, los de alquiler de vivienda y los bancarios, de seguros y empresariales.

1.5.3 Beneficios tributarios municipales

Dada su autonomía relativa, los municipios pueden fijar individualmente los beneficios tributarios dentro de su jurisdicción. Estos se presentan generalmente en la forma de reducciones en el impuesto a cargo (especialmente en el caso del ICA y predial) por pronto pago del impuesto. También son comunes exenciones y descuentos a sectores específicos. El cuadro 1.8 muestra los beneficios tributarios ofrecidos en algunos municipios. Este cuadro evidencia las grandes disparidades en materia tributaria presentes a nivel municipal.

Cuadro 1.8
Tratamientos fiscales especiales a nivel municipal.

Municipio	Exenciones, reducciones y beneficios tributarios
Arauca	Reducción del saldo a pagar por pronto pago en ICA e internación de vehículos (sólo rige en 2005)
Armenia	i) Exenciones temporales en ICA para los sectores industria, salud, inmobiliario, turístico y comercial. También ofrecen exenciones en este impuesto a fondos de empleados, microempresas y a los vendedores ambulantes que se reubiquen. ii) Exenciones en impuesto de construcción por zonas rurales.
Bucaramanga	i) En ICA: a producción primaria agrícola, ganadera o avícola, explotación de canteras, educación pública, entidades de beneficencia, culturales, deportivas, asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucr, partidos políticos, hospitales vinculados al SNS y a la primera etapa de transformación de la producción agrícola en predios rurales. ii) En impuesto de circulación y tránsito: a tractores y demás maquinaria agrícola.
Buenaventura	Se concede el beneficio de descuento de intereses moratorios (para impuesto predial) y en pago total (en ICA) a los contribuyentes que cancelen la totalidad del impuesto adeudado, incluida la vigencia fiscal 2004, conjuntamente con el total de las deudas de vigencias fiscales anteriores.
Cartagena	i) Reducciones impositivas a empresas que generen empleos directos permanentes. ii) A proyectos que desarrollen infraestructura industrial y hotelera. iii) Tarifas diferenciadas en predial para aquellos proyectos que estén destinados en el POT a actividades
Cúcuta	Por la ley 819/2003 se abolieron las exenciones ya que si se conceden se debe crear una fuente adicional de ingresos para suplir el dinero que se deja de recaudar.
Florencia	Descuento en ICA por generación de empleos permanentes. El beneficio se ofrece según el número de empleos creados.
Ibague	Acuerdo 002 de 1999, mediante el cual se exonera del pago de ICA y Predial durante 10 años a las empresas que se instalen en Ibagué.
Manizales	Incentivos del 20% al 100% en predial y del 15% al 100% en ICA por generación de nuevos empleos dependiendo de la actividad económica y del número de empleos efectivamente generados, por periodos que van desde uno a diez años.
Ipiales	i) Reducción del 5% al 15% por pronto pago del impuesto predial durante los cinco primeros meses del año. ii) Reducción hasta del 10% por pronto pago en industria y comercio.
Quibdó	Descuentos por pronto pago y pago anticipado en ICA y predial
Riohacha	i) Impuesto de Industria y comercio: las nuevas empresas de carácter industrial que generen más de 25 empleos directos de carácter permanente, tendrán una exención por 5 años en el predial. ii) Impuesto de Industria y comercio: Las empresas en concordato tendrán un descuento del 50% del impuesto a pagar.
San José del Guaviare	i) Incentivo por oportunidad de pago en predial. ii) Industria y Comercio: exoneración a la producción primaria agrícola, ganadera y avícola así como la producción de artículos Nacionales destinados a la exportación.
San Vicente del Caguán	Nuevas empresas en las que más del 80% de sus insumos tengan origen local y generen más de 6 empleos directos tendrán una tarifa de ICA un 50% menor a la establecida. Quien pague la totalidad del ICA en un solo desembolso por el valor anual tendrá un descuento del 20% sobre la declaración.
Santa Marta	Beneficio a instalación nuevas empresas industriales. Acuerdo 019 Dic 30/04 válido desde el año 2005 al 2004.
Villavicencio	i) Descuento por pago anticipado en predial hasta por el 12% del valor a pagar. ii) Descuento del 8% en ICA por pago dentro de los plazos establecidos.
Yopal	Incentivo al pago del predial, al ICA (únicamente para el régimen simplificado)

Fuente: Encuestas Confecámaras (2005)

PARTE 2 COMPARACIONES INTERNACIONALES

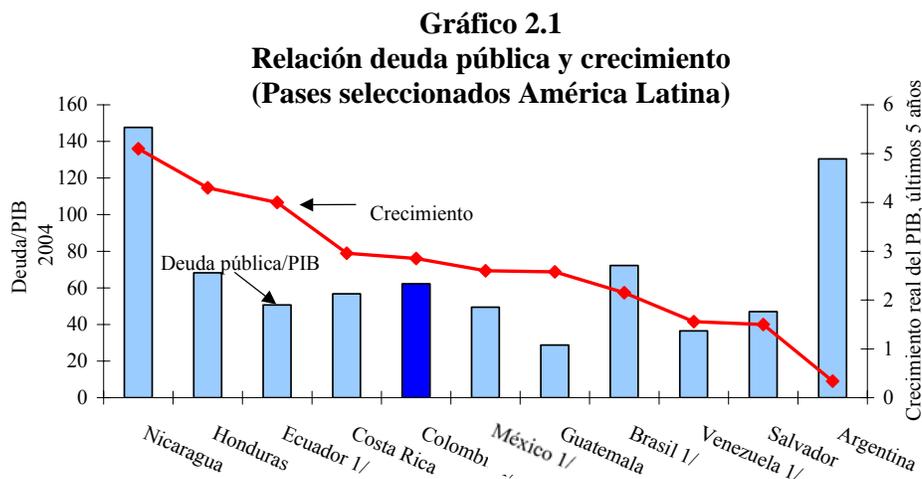
Colombia resalta frente a sus vecinos latinoamericanos debido a los cambios constantes en la política tributaria y la rigidez del gasto ya mencionados. El escenario es particularmente preocupante pues la política fiscal antes de la década de los noventa en Colombia era ejemplar, con una tasa de endeudamiento público moderado (de 18% del PIB en comparación a un promedio de 44 de la región, de acuerdo a WEO (2001)) y un sector público relativamente pequeño para estándares regionales (gastos e ingresos del sector público consolidado se centraban alrededor de 20% del PIB entre 1960 y 1990, comparado a 32,7% estimado para el 2004).

En esta sección del trabajo se discuten elementos del sistema tributario colombiano que son afines a sistemas tributarios de otros países en América Latina. Luego se consideran aspectos en los cuales Colombia presenta las diferencias más importantes. Finalmente, se discuten brevemente los sistemas de incentivos tributarios de Costa Rica, Chile, China, Irlanda y España, cinco economías que han tenido mucho éxito en atraer inversión en los últimos años, para saber qué lecciones se pueden sustraer de estos casos para Colombia.

2.1 ¿Cuál debería ser el ingreso tributario colombiano?

De acuerdo al *World Economic Outlook* del FMI, el crecimiento del PIB mundial en los últimos cinco años fue de 3,84%, algo mayor que el 2,8% registrado en Colombia. Con respecto a la deuda pública, Colombia se encuentra cerca al promedio junto con algunos países en América Latina (ver gráfico 2.1).

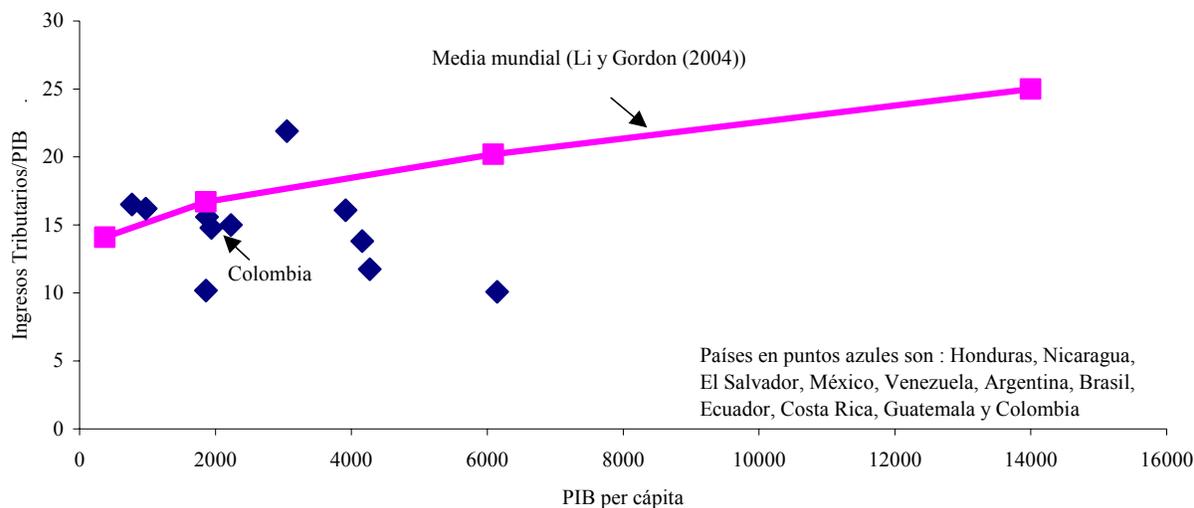
El recaudo tributario como porcentaje del PIB está un poco por debajo de la media mundial, como se observa en el gráfico 2.2. Numerosos estudios (por ejemplo, Li y Gordon (2004)) muestran que la relación entre presión tributaria y riqueza del país es positiva, o sea que entre más rico el país (medido como el ingreso per cápita), mayor su capacidad de recaudar ingresos. El gráfico 2.2 muestra la relación promedio mundial de estas dos variables con datos de más de 100 países. Colombia está un poco por debajo de este promedio, (lo que implica que para su nivel de ingreso la tributación debería ser más alta).



1/ Para estos se refiere a la deuda bruta del gobierno general.

Fuente: Credit Suisse, "Global Emerging Markets Outlook". Banco Mundial y Secretaría ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Gráfico 2.2
Relación entre ingreso per cápita e ingresos tributarios sobre el PIB



Fuente: Li y Gordon (2004) y FMI

2.2 Similitudes tributarias frente a América Latina

Existen muchos aspectos que el sistema tributario colombiano comparte con la mayoría de otros países. Algunos de estos obedecen a buenas prácticas internacionales, otros no necesariamente. Estas se presentan a continuación.

2.2.1 Ingresos tributarios

El cuadro 2.1 muestra que Colombia se encuentra más o menos en el promedio (medido en el periodo 2000-2002) en cuanto a ingresos tributarios del gobierno central con respecto al PIB (el promedio es 15,2%, mientras que Colombia se encuentra en 14,8% del PIB). En general, se observa que los países más pobres de Centroamérica tienen la menor presión tributaria en términos de ingresos tributarios con respecto al PIB, mientras que Brasil y los países del Cono Sur tienen la mayor presión tributaria. Sin embargo, hay importantes diferencias: Jamaica se destaca por ingresos tributarios de entre 20 y 25% del PIB, mientras que Argentina tuvo una caída importante del ingreso tributario a raíz de la crisis económica del 2000-2001.

El recaudo tributario promedio del Gobierno nacional centra en los países latinoamericanos ha aumentado. En el periodo 1990-94 el recaudo promedio era 14,3% como porcentaje del PIB, y en el 2004 había aumentado en promedio a 15,2%. Brasil, Uruguay y Jamaica tuvieron los mayores recaudos en 1995-99. Colombia y Guatemala tuvieron el peor desempeño en este periodo, en parte por la crisis económica que atravesaba Colombia en ese momento. Sin embargo, se evidencia el gran esfuerzo tributario posterior, pues Colombia fue uno de los países con mayores incrementos en ingresos fiscales entre 1998 y 2004.

Algunos países con un sistema de gobierno federal tienen grandes diferencias entre el recaudo tributario del gobierno general y el gobierno central, tales como Brasil y Argentina. El cuadro 2.2 muestra los ingresos tributarios del gobierno general de países seleccionados. Colombia se encuentra también cerca al promedio para esta definición de gobierno que incluye los departamentos y municipios.

2.2.2 Tasa principal y productividad del impuesto al valor Agregado (IVA)

En lo que respecta el IVA, la tasa general principal en Colombia es 16%, la cual está cerca al promedio de América Latina. De acuerdo al gráfico 2.3, las tasas varían de 10% (en Paraguay) a 22% (en Uruguay), pero en casi todos los países la tendencia desde 1992 ha sido de crear o aumentar las tasas del IVA. Según entrevistas con empresarios y la sociedad civil en Colombia y, teniendo en cuenta los objetivos de política fiscal del gobierno, la tasa se considera adecuada. Incluso, la Misión de Ingresos (2002), calcula que una tasa del 14% con eliminaciones de algunas exenciones en Colombia podría dar el mismo ingreso, pues se ampliaría la base.

Al mismo tiempo, se observa una tendencia muy clara en todo el mundo, pero sobre todo en las economías emergentes desde principios de los años noventa, de aumentar los impuestos indirectos tales como el impuesto sobre las ventas. Esta tendencia de política fiscal se observa aún más claramente para el caso de América Latina, y responde a varios factores. En primer lugar, es más difícil administrativamente recaudar impuestos sobre ingresos directos (de empresas y personas) por la dificultad de verificar los montos con precisión, pues cuando hay auto-declaraciones existe una tendencia a reportar un ingreso menor al verdadero. Esta subdeclaración de ingresos tiende a aumentar entre mayores los ingresos, y es un fenómeno que se reporta en encuestas a nivel mundial. En cambio, es más difícil ocultar el valor de un bien o servicio consumido. En segundo lugar, en un sistema bien diseñado el IVA tiene la ventaja de que los consumidores intermedios y productores solo pagan el impuesto sobre el valor que le agregan al producto. Por tanto, tienen derecho a un crédito tributario por el IVA que pagan sobre insumos, y tienen el incentivo de exigir facturación y evidencia de la compra de insumos del proveedor. Así, cada agente en la cadena de producción y consumo tiene el incentivo de actuar como agente recaudador, pues necesita facturas para poder recibir el crédito fiscal. En la medida en que exenciones a ciertos sectores ‘rompen la cadena del IVA’ (porque los sectores exentos no tienen incentivos para exigir facturas, o porque están en el sector informal y no pagan impuestos), entonces se pierde el ingreso fiscal no solo del sector exento, sino también de proveedores y consumidores de bienes o servicios que pueden optar por no pagar IVA y no pedir factura. Por tanto, los bienes básicos deberían tener tasa cero.

Los avances en la administración tributaria y en los procesos de facturación de empresas han mejorado la productividad del IVA en América Latina, aunque existe alguna evidencia de que esta ha disminuido en Colombia de acuerdo al gráfico 2.4. Después de un crecimiento importante a principios de los años noventa la productividad cayó considerablemente. Sin embargo, tomando el periodo en su totalidad, de 1990 al 2002, la productividad del IVA fue alrededor de 30% en Colombia, mientras que el promedio para los países de América Latina fue de 33%, o sea, Colombia estuvo levemente por debajo del promedio (ver cuadro 2.3). El recuadro 1 explica el concepto de “productividad.”

Recuadro 1: Productividad del IVA

Un indicador estándar en la literatura económica tributaria es la *productividad* de un impuesto. Este indicador mide la efectividad de recaudación dada la tasa impositiva. En un mundo perfecto en donde no hay evasión ni exenciones, si la base impositiva del IVA es el valor total agregado de la economía, o sea el PIB, y toda actividad paga la misma tasa, por ejemplo el 16%, debería ser el caso de que el recaudo del IVA como porcentaje del PIB es 16%, y por tanto la productividad es 1. Más específicamente, este indicador se define como:

$$\text{Productividad del impuesto} = (\text{recaudo total/base tributaria}) / \text{Tasa impositiva}$$

Se observa que aumentos en la tarifa que no generan aumentos proporcionales en el recaudo reducen la productividad, mientras que mayores recaudos con una misma tarifa o tarifas inferiores aumentan la productividad. En el ejemplo anterior, la productividad sería igual a $(16/16) = 1$. Este indicador puede estar entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor productividad.

Varios factores explican la diferencia de productividad entre países y a través del tiempo. En un estudio de Gallagher (2005) encuentra que entre más rico el país (medido como su nivel del PIB per cápita), mayor la productividad del impuesto del IVA. Varios estudios también muestran que si hay evasión, o muchas exenciones que reducen la base impositiva, o una administración tributaria ineficiente (que a su vez afecta el nivel de evasión), o altas moras en el pago de impuestos, entonces la productividad tiende a ser menor. Mientras que diferentes países pueden diferir en su preferencia de la tasa impositiva, reflejando decisiones políticas y sociales de reasignación de recursos, todas las sociedades coinciden en la importancia de reducir evasión, de reducir excepciones a ciertos sectores, y en la importancia de mejorar la ineficiencia administrativa. Por tanto, el numerador en la fórmula debería ser lo más próximo al denominador.

Las políticas que conlleven a mejorar la productividad del IVA tienen efectos positivos que a su vez conllevan a mejor sostenibilidad política y eficiencia del impuesto. De acuerdo a un estudio reciente (Cardenas, Lora, Mercer-Blackman (2005)), la productividad de los impuestos, sobre todo del IVA, tiende a ser más alta en países en donde los ciudadanos sienten que hay equidad en el recaudo, y donde se siente que los recursos fiscales se gastan en una manera que les beneficia. Gallagher (2005) también muestra evidencia a nivel internacional que entre mayor la productividad del IVA, menor los costos de administrar este impuesto en proporción al costo total de recaudación, o sea que mejora su eficiencia.

2.2.3 Evasión tributaria

La DIAN ha calculado que en Colombia las tasas de evasión en IVA fueron de 25% en 1999, mientras que la tasa de evasión para el impuesto sobre la renta fue de 44% en el mismo año, la cual ha disminuido al 29% en el 2004. Mientras que las tasas de evasión varían por tipo de impuesto y por país, estas tasas se asemejan a otros países en América Latina donde existen datos (ver cuadro 2.4). Hay varias razones por la cual se evaden impuestos, pero se pueden clasificar en dos categorías principales e interrelacionadas: (i) por deficiencias en la administración tributaria y su capacidad de apoyarse en el sistema judicial para recolectar mayores impuestos; y (ii) por el tamaño del sector informal, donde se generan ingresos y se hacen transacciones sin documentación. En el caso de Colombia el sector formal es relativamente bien supervisado y documentado, por tanto se pueden verificar transacciones y es más difícil que este sector evada impuestos.¹² Sin embargo, los crecientes incentivos que han aparecido en el sistema tributario y laboral colombiano para salirse del sistema formal significa que hay una importante interrelación entre el sector informal y la evasión. Esto difiere de países como Ecuador, Paraguay y Argentina donde la evasión está más bien

¹² Aunque es más fácil reasignar ingresos no salariales (tal como capital) de tal manera que se evita el pago de impuestos, como por ejemplo depositando capital financiero en una cuenta *offshore*.

relacionada con altos niveles de corrupción dentro del mismo gobierno que recauda y administra los impuestos.

La literatura económica sobre el tema de cumplimiento y administración del sistema tributario (ver por ejemplo Silvani y Baer(1997)), muestra que países que desarrollan sistemas para mejorar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes tienen mayor éxito en el largo plazo en reducir la evasión de impuestos. Aunque se requieren mecanismos efectivos para penalizar aquellos que evaden, la literatura enfatiza que sistemas tributarios simples, campañas de concienciar al público y mejoras del servicio al cliente, son elementos fundamentales de una estrategia anti-evasión. En este aspecto, Chile se destaca dentro de los países latinoamericanos, como muestra Bergsman (2005) en una comparación entre las administraciones tributarias de Chile, Argentina y Méjico. A nivel mundial, Silvani y Baer (1997) destacan a Dinamarca y Nueva Zelanda como países que han simplificado sus sistemas tributarios con el propósito de mejorar el cumplimiento voluntario, y por tanto la evasión. Colombia podría mirar los ejemplos de estos.

2.2.4 Exenciones al impuesto sobre la renta empresarial y su productividad.

Colombia tiene varias exenciones y deducciones disponibles para los contribuyentes del impuesto de renta que se discutieron previamente. Las de mayor costo fiscal en 2003 fueron: la exención de ingresos menores a 5 salarios mínimos (\$1.3 miles de millones) y la exención a los fondos de garantía de bancos y cooperativas (\$200 millones). También está la exención a entidades de derecho público, las cajas de compensación familiar, y el 25% del ingreso salarial. El costo total de estas exenciones fue aproximadamente 0.75% del PIB ese año. Además, hay grandes diferencias de los niveles de exenciones a través de sectores, como se discutirá en la parte 4. Esto crea lo que se llama *inequidades horizontales* del sistema tributario.

Aunque la productividad del impuesto sobre la renta empresarial se compara favorablemente con otros países, las diferencias entre sectores y el pequeño número de contribuyentes sugieren que la productividad podría ser aún mayor. No obstante las exenciones y deducciones, las reformas tributarias en los últimos cinco años han logrado, con éxito limitado, disminuir en algo las exenciones al impuesto sobre la renta empresarial. Por tanto, la productividad del impuesto a la renta de las empresas ha aumentado (ver gráfico 2.5) y es bastante buena si la compara con otros países de América Latina (ver cuadro 2.5). Sin embargo, como la carga recae sobre un muy reducido número de empresas contribuyentes, lo que quizás simplifica la comprobación de recaudos, también es cierto que existe una gran inequidad horizontal y una reducida base tributaria, lo que puede afectar negativamente la productividad. De hecho, la evidencia empírica indica que tanto las exenciones como la alta tasa del impuesto sobre la renta empresarial afectan negativamente la productividad.

Cárdenas, Lora y Mercer-Blackman (2005), estudian los casos de 9 países Latinoamericanos (incluyendo Colombia), y encuentran que en países en donde el proceso de elaborar e implementar política tributaria no permite un consenso democrático por los actores claves (incluyendo gobierno, empresarios y sociedad civil), la cantidad de exenciones está positivamente relacionada con la cantidad de actividad legislativa en el área tributaria. Esto de cierta manera implica que cuando se hace una reforma tributaria para aumentar impuestos, necesariamente se abre la oportunidad para que ciertos sectores de la economía demanden exenciones. Este fenómeno parece ser claro para el caso de América Latina, aunque muy

posiblemente estas tendencias se manifiestan en otros países del mundo también. El cuadro 2.6 resume las exenciones principales y beneficios tributarios en América Latina.

Por otro lado, la productividad de este impuesto podría ser más alta en Colombia. Un estudio comparativo reciente de Gallagher (2005) examina los determinantes de la productividad del impuesto sobre la renta empresarial de más de 104 países. Encuentra que la variable más robusta y significativa es la tasa máxima del ISR empresarial. De acuerdo a sus cálculos econométricos, una reducción de 1% en la tasa del ISR empresarial, manteniendo otros factores explicativos constantes, aumenta la productividad en 0.4%. Además, desde el punto de vista de la administración tributaria, existen rendimientos decrecientes frente a los aumentos en las tasas impositivas.

Las exenciones y beneficios tributarios del impuesto sobre la renta se pueden clasificar de acuerdo a cuatro criterios, que reflejan en términos generales las motivaciones de los legisladores cuando fueron establecidas:

- a. **Sectores.** Los sectores sociales como educación y salud básica en casi todos los países son exentos del ISR. También es muy común que se exima algunos sectores estratégicos como silvicultura y minería y otros de carácter recreativo.
- b. **Regiones.** En algunos países, incluso Colombia, las empresas son exentas del impuesto sobre la renta y otros impuestos si se localizan en ciertas regiones menos desarrolladas, para así fomentar su desarrollo. En el caso de regiones afectadas por un desastre natural las exenciones tienden a ser temporales.
- c. **Para promover la exportación:** Muchos países han creado zonas libres para empresas que producen bienes para exportación. En muchos casos los insumos importados no pagan impuestos si se utilizan para fabricar bienes para exportación. Sin embargo, los acuerdos internacionales sobre subsidios y medidas compensatorias hace que se eliminen subsidios a un rango amplio de bienes.
- d. **Incentivos generales de inversión:** incluyen reducción de impuestos o exención para insumos importados, se permite la depreciación acelerada de capital, e incentivos fiscales a la investigación y el desarrollo tecnológico.

La exención a actividades con fin social, la depreciación acelerada, y los incentivos para proyectos de ciencia y tecnología son ***ejemplos de exenciones muy comunes en todos los países del mundo***, y de por sí tienen el propósito de incentivar actividades que benefician a toda la sociedad, tales como la educación, la salud, la inversión y el progreso científico. Otros incentivos de carácter más específico (tales como zonas francas) tienen el propósito de incentivar ciertas inversiones escogidas, y son muy comunes en América Latina. En algunos casos, las zonas especiales (por ejemplo, en Costa Rica, República Dominicana y México) se han convertido en los últimos años en motores de crecimiento económico, atrayendo inversión externa en una forma muy exitosa.

Sin embargo, como se verá más adelante, estos incentivos interactúan con otros aspectos que atraen el capital extranjero, tales como la distancia al mercado relevante, la infraestructura (que puede afectar los costos de transporte), y el costo relativamente bajo de la mano de obra requerida. Otras exenciones, tales como las que se otorgan a ciertas regiones sirven como una política temporal al desarrollo de la región, pero la probabilidad de que empresas atraídas a la

región permanezcan en ella una vez se vence la exención va a depender de otros factores no tributarios (ver Tanzi y Zee (2000)).

La mayoría de los países Latinoamericanos no son federalistas, y los impuestos locales aún están poco desarrollados. Incluso muchas municipalidades en otros países, como en Colombia, están en un proceso de desarrollar sus bases tributarias para así conseguir más autonomía financiera en el contexto de descentralización. Las notables excepciones son Brasil y México, donde los estados y departamentos recaudan muchos impuestos, pero también otorgan generosas exenciones e incentivos tributarios a empresas que se localizan en sus regiones. Este tipo de competencia regional usando el sistema tributario local es muy común en países más desarrollados.

2.2.5 Impuestos temporales como mecanismo de resolver problemas fiscales

Colombia no es el único país que ha aumentado el número de mecanismos temporales, sin embargo esto no significa que no se debe repensar esta política que ha añadido complejidad innecesaria al sistema tributario colombiano. A finales de la década pasada, cuando se registró una recesión económica importante, algunos países de la región –entre ellos Colombia- no lograron ajustar sus gastos y recurrieron a mecanismos temporales de generación de ingresos a corto plazo. Este proceso se describe bien en FMI (2005).

Los países que se caracterizaron por este tipo de comportamiento en la política tributaria (búsqueda de mecanismos temporales de aumento de impuestos para compensar la rigidez del gasto) fueron Colombia, Costa Rica, Brasil y hasta cierto punto Argentina y Venezuela. En el caso de estos tres últimos países federalistas, gran parte de las negociaciones políticas fiscales se derivaban de las luchas redistributivas entre el gobierno federal y los gobiernos locales. No es ninguna sorpresa que, a excepción de Costa Rica, todos estos países hubieran adoptado en algún momento u otro el impuesto a las transacciones financieras. También se observa que el sistema tributario se ha vuelto muy complicado y lleno de distorsiones en estos países.

2.2.6 Mejoras en el recaudo de grandes contribuyentes

Al igual que Colombia, muchos países Latinoamericanos tuvieron avances importantes en reformar las administraciones tributarias. En particular, las secciones de grandes contribuyentes adoptaron las mejores prácticas internacionales e hicieron creciente uso de tecnología para recolectar y auditar información. Colombia no fue ninguna excepción. De acuerdo a un reciente estudio comparativo internacional de USAID (Gallagher (2005)), los países que adoptaron unidades de grandes contribuyentes vieron mejoras significativas en ingresos provenientes de la renta empresarial.

Colombia tiene 0,19 empleados en la administración de impuestos por cada 1000 ciudadanos el cual está en el promedio para América Latina (que es 0,2 con datos de 13 países de América Latina, de acuerdo a Gallagher (2004)). Los países más desarrollados tienden a tener un 1 empleado por cada 1.000 habitantes, y aún con esto, los costos de administración con respecto al recaudo tributario total son más bajos porque dependen más en cumplimiento voluntario y mejor tecnología. Claro está que la cantidad de contribuyentes en Colombia es tan baja, que la cantidad de empleados de la administración tributaria en comparación a contribuyentes es relativamente alta.

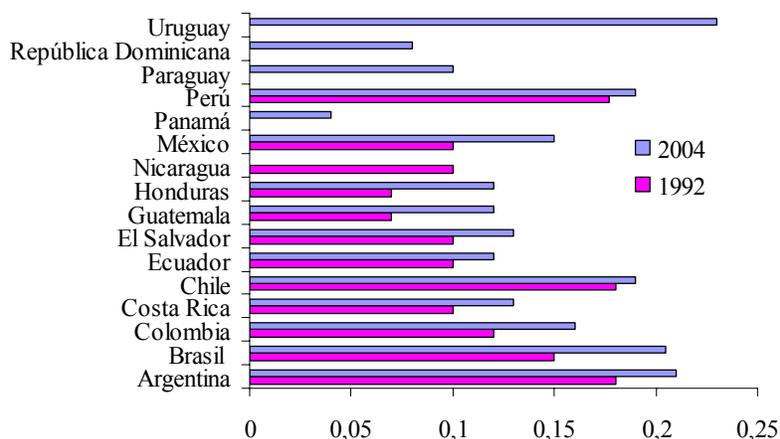
Como se discutirá más adelante, aunque se considera importante dedicar importantes recursos a una unidad de grandes contribuyentes, en el largo plazo puede tener el problema de no realizar esfuerzos suficientes para que los pequeños y medianos contribuyentes cumplan con sus obligaciones.

2.2.7 Reducción de impuestos a las importaciones y exportaciones

La experiencia de Colombia también se asemeja a los otros países en este aspecto. En el contexto de la apertura comercial y varios acuerdos de libre comercio internacionales, los aranceles bajaron paulatinamente (ver gráfico 2.6). Muchos países han eliminado todos los impuestos a la exportación. más adelante se discute por qué va a ser importante para mejorar la competitividad del sector empresarial colombiano a largo plazo mantener esta política.

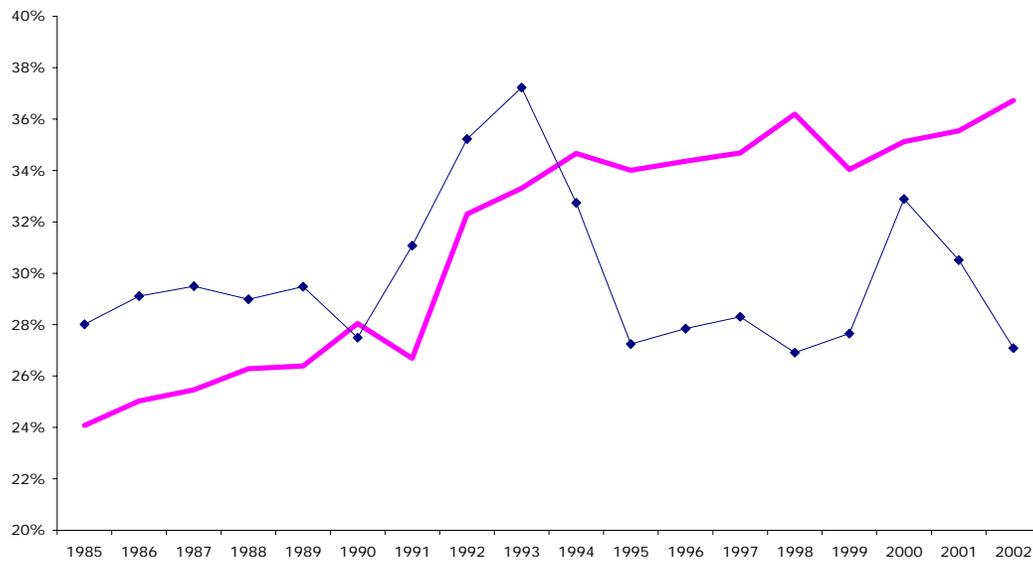
En la siguiente sección se describen los aspectos del sistema tributario colombiano que difieren de los otros países latinoamericanos.

Gráfico 2.3
Tasas del impuesto al valor agregado en América Latina



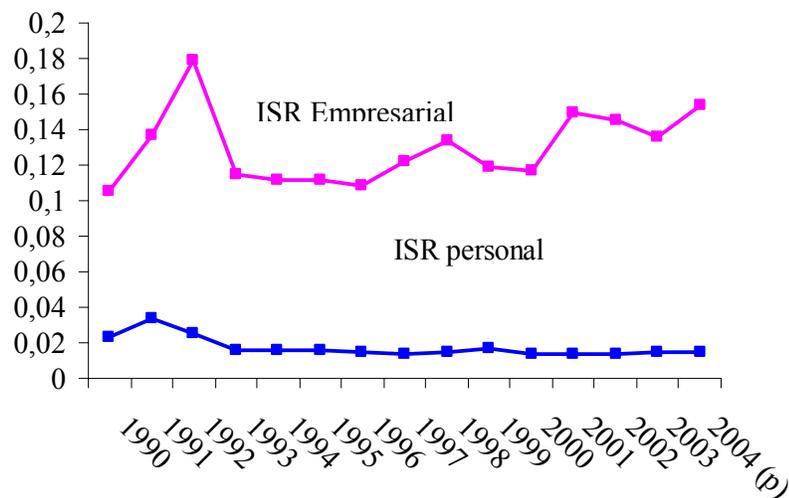
Fuente: Price-Waterhouse Coopers Worldwide Tax Summaries
y Administraciones Tributarias Locales

Gráfico 2.4
Productividad del IVA en Colombia y promedio en América Latina



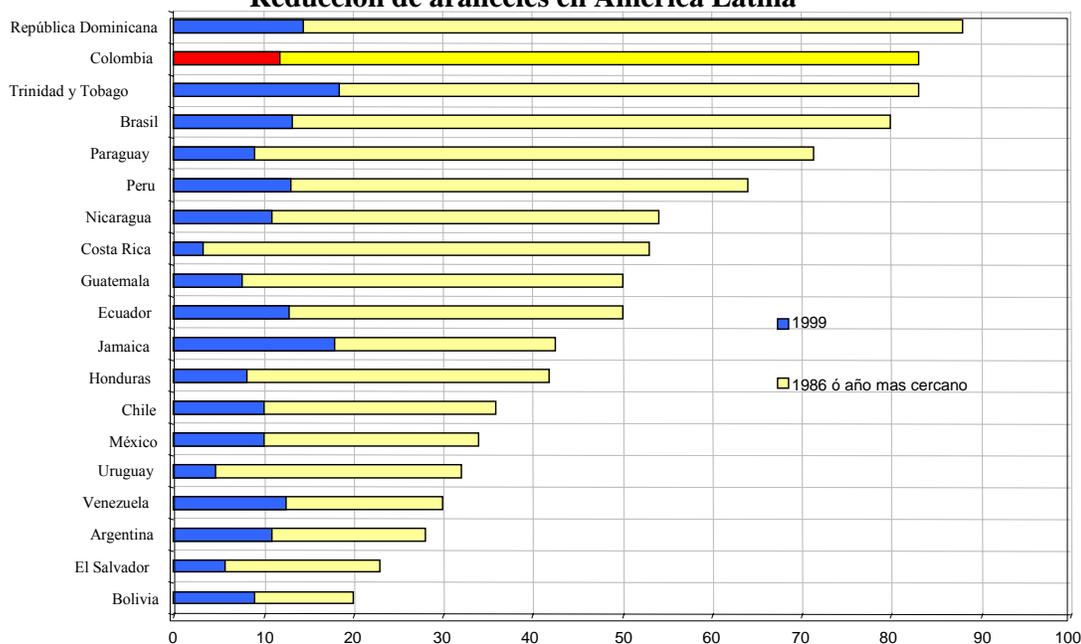
Fuente: Cárdenas, Lora y Mercer-Blackman (2005)

Gráfico 2.5
Productividad del impuesto de renta por tipo de contribuyente



Fuente: Cálculos Fedesarrollo y DIAN. Nota: la base tributaria de los cálculos es el PIB.

Gráfico 2.6
Reducción de aranceles en América Latina



Fuente: BID Departamento de Investigación Working Paper 466. Appendice 1

Cuadro 2.1
Ingresos tributarios del gobierno central en países de América Latina (% PIB)

Country	1985-89	1990-94	1995-99	2000-02	2003p	2004p
Argentina	11,6	11,6	12,5	9,5	13,7	16,1
Paraguay	8,5	9,4	10,6	9,7	na	na
Guatemala	7,9	7,4	8,9	10,2	9,5	10,2
El Salvador	12,3	9,8	11,6	10,8	12,7	15,0
Venezuela	17,0	15,9	14,1	11,9	8,7	11,7
México	14,3	13,5	11,9	12,0	10,9	10,1
Costa Rica 2/	...	11,3	11,9	12,5	13,4	13,8
Peru	10,8	13,4	14,8	12,6	13,1	13,9
Colombia 1/	11,2	11,8	10,4	12,9	14,0	14,8
Bolivia	8,0	9,9	14,0	13,1	na	na
Nicaragua 1/	25,3	11,0	13,6	14,1	15,8	16,5
Trinidad and Tobago	24,8	19,2	20,4	15,3	na	na
Rep. Dominicana	11,8	13,2	14,8	15,5	na	na
Honduras	13,6	15,5	16,9	16,2	na	na
Chile	19,3	18,4	18,7	16,7	15,9	16,5
Ecuador	14,4	15,5	15,0	19,2	15,0	15,6
Uruguay 1/	21,9	25,7	26,2	24,0	22,2	22,2
Brasil 1/	16,5	18,2	19,7	24,4	23,1	21,9
Jamaica	23,5	21,4	22,3	25,6	na	na

1/ Proyección para el 2004

2/ Fuente Cornick, trabajo del BID.

Fuente: Fuente: FMI Estadísticas Financiera Internacionales y documentos de Artículo IV. Estadísticas para el 2003 y 2004 son preliminares, basados en estadísticas de ministerios de finanzas de acuerdo a la clasificación del IFS.

Cuadro 2.2
Recaudo tributario del gobierno general
(Países seleccionados)

	1994	2001
México	11,3	11,2
Venezuela	13,3	12,2
Ecuador	10,9	12,3
Perú	13,9	12,5
Colombia	12,8	16,6
Chile	16,0	16,7
Argentina	16,2	17,6
Bolivia	17,2	18,1

Fuente: FMI (2005): Estabilización y Reformas en Latinoamérica

Cuadro 2.3
Productividad del IVA en países de América Latina

País	Productividad del IVA
Argentina	17%
México	23%
Nicaragua	26%
Uruguay	29%
Perú	29%
Brasil 1/	29%
Colombia	30%
Venezuela	31%
Trinidad y Tobago	32%
Paraguay	34%
República Dominicana	35%
Costa Rica	36%
Ecuador	36%
Bolivia	36%
Guatemala	37%
El Salvador	40%
Honduras	45%
Chile	45%
Jamaica	54%
Promedio Latinoamérica 2/	33%
Mediana Latinoamérica 2/	34%

1/ Incluye los recaudos del IVA de estados.

La omisión de países se debe a la ausencia de datos en ciertos años.

Fuente: Data de los Government Finance Statistics y documentos de artículo IV, FMI y PriceWaterHouseCoopers: sumarios mundiales, varios años.

Cuadro 2.4
Tasas de evasión, países seleccionados de América Latina

País	IVA	Renta	Comentarios y Fuentes
Colombia (1999)	24	45	Datos de 2004 para 1994 fuente: DIAN
Colombia (2004)	na	29	Datos de 2004 para 1994 fuente: DIAN
Paraguay	55	na	Exenciones múltiples para ISR empresarial; no existe un ISR personal. Fuente: FMI
México		75-80	Calculos para el 2003 bajo varios escenarios, Colegio de México
Argentina	44,6	na	Cálculo en 1996. Fuente: Bergman (2004)
Chile	18.2	na	Cálculo en 1996. Fuente: Silvani y Baer (1997)
Venezuela		64	No incluye petroleo. Fuente: Luis Medina

Nota: De acuerdo a la dificultad de medición y las diferencias metodológicas, hay un gran margen de error en estos estimativos que puede dificultar las comparaciones exactas.

Cuadro 2.5
Productividad del impuesto de renta empresarial.

país/año	1995-99	2001
Costa Rica	0,017	nd
Colombia (1)	0,111	0,14
El Salvador	0,076	0,078
Uruguay	0,067	0,076
Peru	0,073	0,061
Brasil	0,1	0,06
Bolivia	0,044	0,059
Panamá	0,067	0,049
Rep. Dominicana	0,04	0,044
Argentina	0,034	0,043
<u>Guatemala</u>	<u>0,035</u>	<u>0,037</u>

(1) Cálculo Fedesarrollo

Fuente: Gallagher 2004. Datos tomados de Stotsky y Wolde-Mariam

Cuadro 2.6
Incentivos fiscales y financieros a la inversión y producción

País	Incentivos tributarios Horizontales	Incentivos Tributarios a sectores específicos	Incentivos Tributarios a Regiones	Incentivos al Comercio Internacional y Zonas Francas.
Argentina		Minerías, Sector Financiero, Industria y Silvicultura	x (a)	
Bahamas	X (b)	Hotelería, Servicios Financieros, Cerveza y bebidas espirituosas		
Barbados	X (c)	Servicios Financieros, Aseguradoras, Tecnologías de la información.		
Belize	X	Minerías		
Bolivia		Minerías		
Brazil			X (d)	X (e)
Chile	X (f)	Silvicultura, Minerías y Material Nuclear	X	X (g)
Colombia			X (h)	X (i)
Costa Rica		Silvicultura y Turismo		X (j)
Rep. Dominicana		Turismo y Comercio Agrícola.		X (k)
Ecuador		Minerías y Turismo		X (l)
Guyana		Comercio Agrícola		
Haití	X (m)			
Honduras				
Jamaica		Industria Cinematográfica, Turismo, Bauxita, Aluminio, Construcción de Fábricas		
Mexico	X (n)	Silvicultura, Industria Cinematográfica, Transporte Aéreo y Marítimo e Industria de Publicaciones		X (o)
Nicaragua		Turismo		
Panamá		Turismo y Silvicultura		X (p)
Paraguay	X (q)		X (r)	
Peru		Turismo, Minerías, Agropecuario y Petrolero	X (s)	X (t)
Trinidad & Tobago	X (u)	Hotelería y Construcción.		
Uruguay	X (v)	Hidrocarburos, impresiones, silvicultura, industria militar, aerolíneas, periódicos, emisoras, teatros, navieras e industria cinematográfica.		
Venezuela	X (w)	Hidrocarburos y otros sectores primarios (x)		X (y)

Fuente: IDB 2001. Cuadro 17.3 en "La Empresa del Crecimiento". Reporte Progreso Económico y Social en América Latina y UNCTAD (2000).

Anotaciones cuadro 2.6

- 1) La notación X(ip) significa que hay líneas de crédito para todos los proyectos de inversión, y, de manera aleatoria para bienes de capital discretos. La X indica que sólo los créditos para conjuntos discretos de activos fijos están disponibles.
- a) Algunos beneficios incluyen la comprar "derechos de incentivos". Es válido en las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca.
- b) Las rentas están exentas y las importaciones que se destinen a inversión están libres de aranceles.
- c) El incentivo tributario es para los inversionistas extranjeros. Las compañías *off shore* tributan a tasas menores de las tasas vigentes para las compañías locales.
- d) Hay incentivos tributarios federales para las regiones del Amazonas y el Noreste del país.
- e) Permiten la exención de aranceles y pagan un monto reducido de costos de bodegaje si hay un gasto mínimo en la región.
- f) Zonas de libre comercio de Arica, Iquique y Punta Arenas. Las empresas están exentas del impuesto sobre la renta y el IVA.
- g) Principalmente hay dos tipos de incentivos fiscales a la inversión (incluyendo ganancias y reinversiones): 1) Depreciación acelerada a nuevos activos fijos; 2) Impuesto a la renta personal y complementarios.
- h) Hay dos regímenes tributarios especiales a favor de regiones particulares que han sido víctimas de desastres naturales, la Ley Páez y la Quimbaya.
- i) Exención total o parcial de derechos de aduana e impuestos. También existen Zonas de régimen aduanero especial.
- j) Zonas de Libre Comercio exoneran por 8 años el impuesto de renta a las empresas, durante los 4 años subsiguientes la exención es del 50%.
- k) Reciben tratamiento especial la industria digital y aquellas que se ubican en zonas poco favorecidas o se localizan según sus necesidades de insumos (p)
- l) Zonas de Libre Comercio de Esmeraldas, Montecristi y Riobamba. También cuentan con un régimen especial para las maquilas.
- m) Haití tiene un generoso sistema de beneficios tributarios.
- n) A través del programa de promoción de sectores (PROSEC), firmas de veintidós industrias en el sector manufacturero pueden importar bienes a una tasa preferencial. El beneficio aplica si las importaciones en cuestión son usadas para la producción de bienes finales en el sector manufacturero respectivo.
- o) Se incentivan las maquiladoras. También existen Recintos Fiscalizados que permiten exenciones de impuestos para bienes que se destinen a exportación y pagos diferidos de impuestos. Como incentivo específico a las exportaciones hay reducción del IVA en las importaciones de maquinaria y equipo destinadas a la elaboración de productos de exportación. Además todos los bienes que se exporten a EEUU y Canadá están libres de arancel.
- p) Tratamiento especial a empresas *off shore*. Los ingresos generados en transacciones comerciales internacionales realizadas por barcos mercantiles no pagan impuesto de renta. Zona de Libre Colón.
- q) Paraguay ofrece descuentos tributarios durante cinco años a proyectos de inversión.
- r) La duración del beneficio mencionado en la anotación anterior es mayor (diez años) si la compañía inversionista se localiza en los Departamentos de Guairá, Caazapá, Neembecú, Concepción, o en la región Este del país.
- s) Empresas manufactureras que operen en provincias fronterizas y en la Amazonía están exentas de los impuestos de renta, valor agregado e impuestos selectivos.
- t) Facilidades en pago de tarifas aduaneras para contratistas del gobierno peruano que realicen proyectos de inversión por periodos superiores a cuatro años. Centros de Exportación, Transportación, Industria y Comercialización de Servicios.
- u) Trinidad y Tobago ofrece generosos beneficios tributarios temporales, éstos pueden durar hasta diez años.
- v) Existe exención de impuestos a la reinversión de utilidades en firmas manufactureras, cultivos y siembras e instalaciones hoteleras. Adicionalmente hay descuentos parciales en los impuestos de capital, se registra el valor fiscal de los equipos industriales al 50%.
- w) Las nuevas inversiones realizadas en las industrias manufacturera, agrícola, de pesca, agropecuaria y de turismo reciben un descuento del 20% en sus impuestos. Además, el impuesto a las ganancias de capital es de 1%.
- x) Nuevas inversiones en hidrocarburos reciben un descuento del 8%. La compra de equipo de capital y servicios con destino a inversiones en los sectores minero, petrolero, agrícola y piscícola están exentos del impuesto general a las ventas.
- y) Régimen de zona de Comercio extranjero: ofrece cero aranceles. Devolución de impuestos de importación para exportadores.

2.3 Comparaciones internacionales: Principales diferencias

El sistema tributario colombiano difiere de la norma o tendencia latinoamericana en algunos aspectos importantes. Primero, la tasa del impuesto sobre la renta es muy alta y la tendencia ha sido a aumentarla. Segundo, la exención al impuesto sobre la renta personal es muy alta, razón por la cual la productividad del impuesto es baja y muy pocas personas lo pagan. Tercero, las tasas varían mucho las tasas por sectores. En lo que concierne el IVA, hay muchas tasas en Colombia y muchas exenciones. Cuarto, el gravamen a los movimientos financieros, aunque se ha vuelto común, se ha institucionalizado en Colombia más que en cualquier otro país en América Latina. Quinto, los impuestos parafiscales son muy altos para un país al nivel de desarrollo de Colombia. Finalmente, Colombia gana el récord en términos

de la cantidad de reformas tributarias que se han aprobado en los últimos ocho años, comparado con cualquier otro país en América Latina. A continuación se discuten estos aspectos.

2.3.1 Tasas máximas del impuesto sobre la renta e impuestos adicionales de renta.

El cuadro muestra las tasas a las cuales se causan el impuesto de renta (tanto para personas jurídicas como naturales) y el impuesto al valor agregado. En el caso del impuesto de renta los valores de las tarifas corresponden a las tasas máximas vigentes. Aunque en Chile resulta alta para las personas naturales, tiene la tarifa más baja en renta empresarial, ofreciendo un clima más favorable para la inversión como se discutirá más adelante.

Colombia tiene la tasa máxima del impuesto sobre la renta más alta de América Latina y una de las más altas del mundo (cuadro 2.7). A esto se le suma el hecho de que existe una sobretasa de 10% hasta el año 2007. Sin embargo, dada la precaria situación fiscal pocos empresarios, de acuerdo a varias entrevistas, consideran probable su reducción.

Adicionalmente, el ISR no es el único impuesto con el que están gravadas las empresas. Debe pagar el impuesto al patrimonio (0.3% sobre activos), a las regalías y a las remesas al exterior (7%), IVA sobre compra e insumos (aunque hay un crédito temporal), aranceles sobre bienes de capital si son importados (10%); contribuciones parafiscales y laborales, impuesto a las transacciones financieras (cuatro por mil), e impuestos municipales de ICA (11.4 por mil sobre los ingresos netos y dividendos si está radicado en Bogotá, sin posibilidad de deducir del ingreso gravable a nivel nacional), impuesto predial, impuesto de timbre (1.5% sobre los contratos grandes) e impuesto de registro (entre 0.3% a 1% del valor del contrato). Muchos municipios también cobran otros impuestos adicionales, tales como el alumbrado público, delineación y urbanismo, circulación y tránsito del transporte público, teléfonos y varias estampillas, etc.

2.3.2 Aumento de las tasas en Colombia

El gráfico 2.7 muestra la clara tendencia en América Latina de reducir las tasas del impuesto a la renta, tanto el empresarial como el de personas naturales, como en otros países del mundo¹³. Colombia es una clara excepción en esta materia. A su vez, existe una tendencia a aumentar las tasas del IVA. Esto sigue el principio recomendado por expertos de “aumentar eficiencia en recaudos, aumentar equidad en gastos” (ver por ejemplo Tanzi y Zee (2000)). Aunque el IVA es un impuesto al consumo, y las personas de menores ingresos consumen una mayor proporción de los ingresos, es posible mejorar la distribución de ingresos, y en efecto lo hacen muchos países, si eximen del IVA productos de la canasta básica, transporte público, educación y medicamentos y a la vez dedican el gasto público para subsidiar las necesidades de los pobres.

2.3.3 Altas exenciones, baja productividad

¹³ Aunque en todos los países se mantiene una progresividad de la tasa marginal del impuesto a la renta personal.

Colombia es un país en donde la carga del impuesto sobre la renta a las empresas es excesivamente alta en comparación al impuesto sobre la renta personal. Una vez una empresa paga sus impuestos y costos laborales, incluyendo impuestos parafiscales, el empleado paga muy poco, tal vez casi nada de impuestos. Esto se debe a que la exención básica está a un nivel muy alto en comparación a otros países. Solo aquellas personas que reciben ingresos mayores a 5 salarios mínimos legales comienzan a pagar impuestos, el cual es equivalente a cerca de cuatro veces el ingreso per cápita. En América Latina solo Guatemala y Nicaragua, donde los sistemas tributarios no son ejemplares, tienen una mayor exención como múltiplo del PIB per cápita (ver cuadro 2.8). Lo que esto muestra es que muy pocas personas naturales pagan impuestos a la renta en Colombia. Por su parte, quienes tienen un ingreso mayor o igual a 16 veces el ingreso per cápita pagan la tasa máxima de 38,5%. Esto es muy inusual, pues la tendencia en otros países es que la tarifa marginal máxima solo aplica para las personas de ingresos aun más altos.

El efecto de la alta exención en la renta personal tiene repercusiones sobre el sector productivo y va en contra de las buenas prácticas internacionales de tener tasas impositivas promedio más o menos iguales para el impuesto a la renta personal y empresarial^{14 15}. Incluso en muchos países desarrollados hay una mayor carga a nivel personal, bajo la filosofía que el sector productivo no debería tener la mayor carga, sino el sector consumidor que es el que en realidad está beneficiando de los servicios públicos (educación, seguridad, etc). Por ejemplo, Chile, que tiene un sistema tributario ejemplar, tiene una exención básica del impuesto a la renta personal de más o menos 0,8 veces el PIB per cápita, cobra una tasa máxima del impuesto sobre la renta de 40%, pero la tasa máxima para las empresas es sólo de 17%. Este aspecto se observa también en muchos países de la OCED, lo que sugiere cómo mejorar la práctica internacional.

El gráfico 2.8 muestra el ingreso del impuesto sobre la renta promedio, dividido en sus componentes de renta personal y empresarial para países avanzados (OECD), América Latina y Colombia, que ilustra este punto.

La base tributaria del impuesto sobre la renta personal es entonces demasiado pequeña casi 221 mil personas, que escasamente es 0,5% de la población. Esto afecta la productividad del impuesto: el estudio comparativo de Gallagher (2005) parece sugerir que entre más contribuyentes activos haya, dada la administración de impuestos, la productividad de este impuesto aumenta.

La base tan pequeña del impuesto sobre la renta personal se refleja claramente en la baja productividad de este impuesto. El gráfico 2.5 muestra que la productividad se ha disminuido levemente desde principio de los años noventa, y que está muy por debajo de la productividad del impuesto sobre la renta personal.¹⁶ Utilizando los datos de Gallagher y su metodología de cálculo para el caso de Colombia (que no está en su estudio), el gráfico 2.9 muestra que la

¹⁴ Aunque la estructura común y de buena práctica, es tener progresividad en las tasas marginales del impuesto a la renta personal, con una exención básica de un poco menos de lo equivalente a una canasta de consumo básica (más o menos equivalente al PIB per cápita).

¹⁵ Es común internacionalmente también tener una tasa al impuesto sobre la renta básica y un régimen simplificado para las pequeñas empresas.

¹⁶ Incluso, Bergsman y Mercer-Blackman (2005) muestran que la productividad del impuesto sobre la renta total está más o menos en el promedio en comparación a un grupo de países competidores, pues esta productividad está compuesta por la productividad del ISR personal (que es baja) y la productividad del ISR empresarial (que es alta).

productividad del impuesto sobre la renta personal (para personas naturales) en Colombia está por debajo del promedio de 41 países, aún tomando en cuenta su nivel de PIB per cápita.

Como en casi todos los países, existe un rango de tasas marginales que aumenta por nivel de ingreso personal y la tasa máxima del impuesto sobre la renta personal generalmente coincide con la tasa máxima del impuesto sobre la renta empresarial. Esta práctica es relativamente común, pero se recomiendan pocas tasas marginales (3 o 4). Incluso, muchos países en transición de Europa Oriental han optado por una sola tasa al impuesto sobre la renta personal, en un esfuerzo por simplificar el sistema tributario. Aunque Colombia prefiera tener algún rango de progresividad al fijar las tasas del impuesto a la renta personal, vale la pena reducir el número de tasas.

Un argumento en contra de aumentar el impuesto sobre la renta personal es que la carga parafiscal es alta. Sin embargo, esta carga de costo laboral es alta más que todo para los empresarios, como se discute a continuación.

2.3.4 Impuestos parafiscales

Varios trabajos recientes muestran que los costos laborales (no salariales) de Colombia son bastante altos sobre todo si se comparan con otros países de América Latina. A finales de los ochenta, poco después de las crisis de deuda, los países de Latinoamérica optaron por una agenda de reformas laborales. De acuerdo a Heckman y Pagés (2004), algunas de estas reformas lograron el objetivo de flexibilización y otras, como la colombiana, ajustaron algunos aspectos del mercado laboral pero no lograron disminuir sustancialmente los altos costos laborales no salariales atados a la nómina. Adicionalmente, países como El Salvador, México, Colombia, Uruguay, Brasil y Colombia, se vieron forzados a aumentar las contribuciones a la seguridad social relacionadas con pensiones, para así reducir el déficit actuarial presente en el sistema.

Con el objetivo de cuantificar la carga de la regulación sobre costos laborales no salariales en los países de América Latina y los miembros de la OECD (Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica), Heckman y Pagés (2004) construyeron un índice entre 0 y 1, que no sólo es comparable entre países sino también en el tiempo¹⁷. El gráfico 2.10 muestra que de los países latinoamericanos sólo Uruguay se encuentra por encima de Colombia; y que éstos dos países junto con Brasil y Argentina presentan valores superiores al promedio de los países desarrollados. Sobresale también que El Salvador, Paraguay y Venezuela se sitúen por debajo del promedio de América Latina; por otro lado la posición de Chile no sorprende no sólo por su alto nivel de desarrollo económico, sino también por sus reformas empezaron diez años antes que en el resto de la región.

De igual forma, el gráfico 2.11 muestra primero la comparación entre países de la contribución a la seguridad social como porcentaje del salario. Al igual que en el caso del índice (que considera la totalidad de los costos laborales no salariales), solo Uruguay (41%) presenta contribuciones superiores a las vigentes en Colombia (38%). Resalta el hecho de que las contribuciones en este último país sean casi dos veces el promedio de América Latina (20%) y siete puntos mayores que las de los países que conforman la OECD. Estos datos son consistentes con la clasificación de Djankov et al. (2003), quienes de acuerdo a su índice de

¹⁷ Este índice se construye con base al valor presente neto de contratar un empleado promedio.

seguridad social¹⁸, ubican a Colombia como el país que proporciona el mayor grado de protección a sus trabajadores la región y en una posición similar a la de Europa Continental.

Si se compara la tasa de desempleo urbano para el periodo 2000-2004 en el gráfico 2.11, es claro que existe una relación positiva entre los costos laborales no salariales y el desempleo (ver Kugler y Kluger, 2005). En conclusión, a pesar de las reformas laborales de los noventa, Colombia presenta costos laborales no salariales altos si se compara con el resto de países de la región y aún se compara con el grupo de países desarrollados (Cuadro 2.9).

2.3.5 Las cargas tributarias por sectores difieren demasiado

Hay diferencias importantes en las cargas impositivas por sectores en Colombia, no solo porque enfrentan tasas muy diferentes del impuesto sobre la renta, sino porque las exenciones tienden a afectar unos sectores mucho más que otros (ver cuadro 2.10). Esto se estudiará más adelante en la parte 4. En otros países existen algunas exenciones y beneficios enfocados a ciertos sectores también, pero las tasa básicas son iguales para la mayoría de los sectores¹⁹.

2.3.6 Proliferación de tasas del IVA

En Colombia parece que se ha tratado de incorporar una noción de progresividad algo arbitraria en la decisión de las tasas de impuestos al IVA. Esto no corresponde a buenas prácticas internacionales, en donde el sistema tributario busca minimizar las distorsiones y oportunidades para reclasificar bienes para evadir impuestos, y la política de redistribución se hace mediante el gasto público. Si se incluye el hecho de que algunas publicaciones tienen una tasa de cero, habría nueve tasas en Colombia. En otros países de América Latina se tiene dos tasas, máximo tres en países con gobiernos federales (cuadro 2.11). Ciertos países federalistas muchas veces permiten que gobiernos regionales recauden también un impuesto al consumo (el caso de Brasil, en donde el IVA es recolectado exclusivamente por los estados, pero cada estado tiene generalmente una tasa). Generalmente se cobra un impuesto selectivo al consumo a bienes cuyo consumo se quiere desincentivar o que no es importante, tales como para bebidas alcohólicas, tabaco, artículos de lujo, armas etc.²⁰. El cuadro 2.12 muestra las tasas selectivas promedio para algunos países Latinoamericanos (en Colombia se cobran a nivel territorial).

2.3.7 Exenciones al IVA

¹⁸ Este índice representa la suma normalizada de los siguientes componentes: diferencia entre la edad de jubilación y la esperanza de vida; número de meses necesarios para poder jubilarse y tener derecho a las prestaciones de salud y seguro de desempleo; contribuciones a los programas de pensión y los seguros de salud, desempleo y discapacidad; tasa de reposición de las pensiones, prestaciones del seguro de salud; meses de contribuciones necesarias para tener derecho a beneficios del seguro de salud, y el periodo de espera para poder recibirlos.

¹⁹ El sector que más paga impuestos en Colombia, además de las transferencias a los gobiernos locales y al Fondo de Estabilización del Petróleo, es el sector petrolero y minero. Esto es parecido a lo que ocurre en otros países productores de petróleo o recursos no renovables (ver el cuadro 2.12). Además, las tasas de impuestos por regalías y remesas son relativamente bajas en comparación a otros países.

²⁰ Un caso interesante mencionado por dirigentes de la industria automotriz es que el sistema del IVA estaba llevando a dos incentivos perversos: (i) preferencia por carros usados, sobre carros nuevos, y (ii) compras de carros en Venezuela y Ecuador, donde las tasas son mucho menores, y luego manejarlos a Colombia y venderlos como carros usados.

Existen muchas exenciones al IVA en Colombia, lo cual conlleva a una base del impuesto del IVA relativamente pequeño, y decreciente desde 1996, en comparación a países latinoamericanos (ver gráfico 2.12). Primero, se trata de las exenciones al IVA que se concentran en alquiler de vivienda, en el sector construcción, el sector agrícola, carne y pescado, sector pecuario y silvicultura, y servicios de educación de mercado. Rutherford, Light y Barrea (2003) han calculado que las exenciones y exclusiones del IVA representaron en 2001 cerca de \$ 8 billones, un 42.1% de los recaudos. Además, se cobra el IVA para bienes de capital, pero temporalmente las empresas pueden tomar el crédito a tres años del IVA pagado para bienes de capital. Al mismo tiempo, algunos bienes de capital son exentos de importaciones, entonces para igualar la carga para empresas domésticas se instauró un sistema ‘IVA implícito’ que complica altamente la administración tributaria. La multitud de tasas también complican la tarea de administración tributaria. Finalmente, no hay incentivos para que las personas naturales exijan sus facturas con IVA si no pagan impuestos personales (pues no pueden utilizar ese comprobante para deducir de sus cargas).

2.3.8 Uso del gravamen a los movimientos financieros

El impuesto a las transacciones financieras (en el caso de Colombia conocido como el 4 por mil) se ha adoptado también en otros países en América Latina, pero salvo el caso de Brasil, se ha establecido como una “arma de reserva” para poder aplicar en casos de problemas fiscales temporales. En el 2004 se estaba aplicando activamente en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia Perú y Venezuela (ver cuadro 2.13). En el Brasil se ha utilizado como un instrumento para aumentar el recaudo de otros impuestos, pues suministra información valiosa sobre los ingresos de usuarios de bancos, o sea, de contribuyentes.

Colombia y Brasil son los únicos países en América Latina que han de hecho convertido a este impuesto en un impuesto permanente, aunque su propósito original era caducarlo en unos años. Al igual que otros países que lo han adoptado, se nota una paulatina caída de su productividad a lo largo del tiempo (Ebrill y Summers (2003)). Estos aspectos se discuten más adelante.

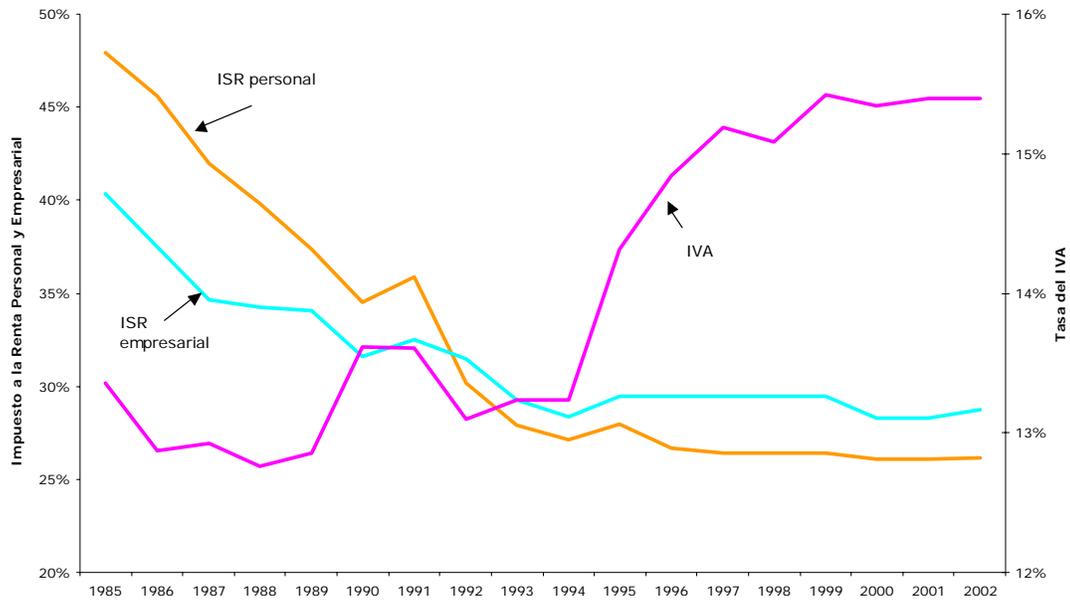
2.3.9 Frecuencia de las reformas tributarias

Colombia ha sido el campeón en la región en términos del número de reformas tributarias que ha adoptado en los últimos años. Mientras que en el periodo 1990-2002, los países Latinoamericanos han aprobado 4.2 reformas en promedio, en Colombia²¹ se han dado 9 reformas (ver cuadro 2.14). En el 2003 hubo otra reforma y en el 2004 se presentó una reforma al Congreso que finalmente fue retirada. Todas las reformas han tenido el propósito principal de aumentar el recaudo, que significa aumentar tasas y en algunos casos ampliar las bases impositivas. Sin embargo, a diferencia de otros países, el propósito nunca ha sido simplificar el sistema o reducir las tasas generales significativamente.

Por el lado positivo, el aumento de los ingresos tributarios del gobierno central ha sido impresionante. Por el lado negativo, esto causa una enorme incertidumbre para inversionistas, que ya están pronosticando un aumento de impuestos cada dos años con cada reforma tributaria. Este segundo aspecto se discute en la parte 3 del trabajo.

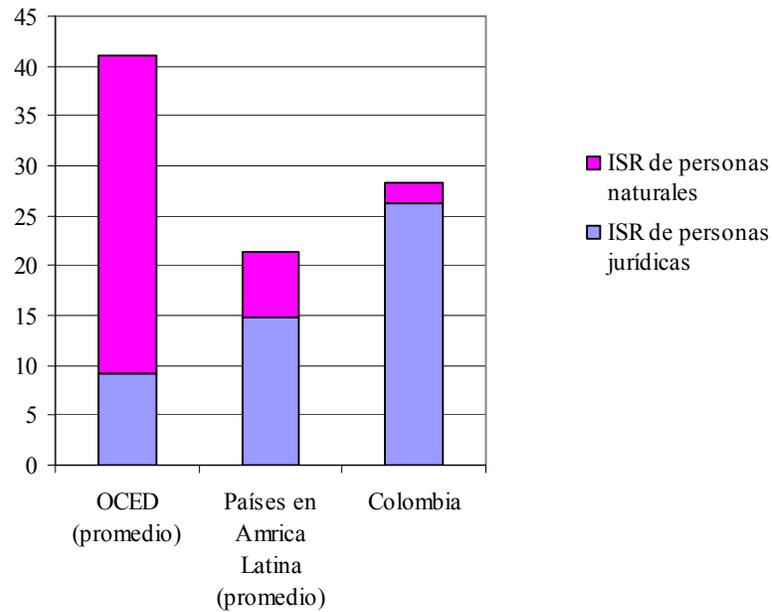
²¹ Este dato es de Cárdenas, Lora y Mercer-Blackman (2005), donde cada reforma tributaria se mide como aquella en donde se dio algún cambio a la base de un impuesto, o a la tasa.

Gráfico 2.7
Tasas del IVA, del impuesto sobre la renta empresarial e impuesto sobre la renta personal – promedio para América Latina, 1985-2002



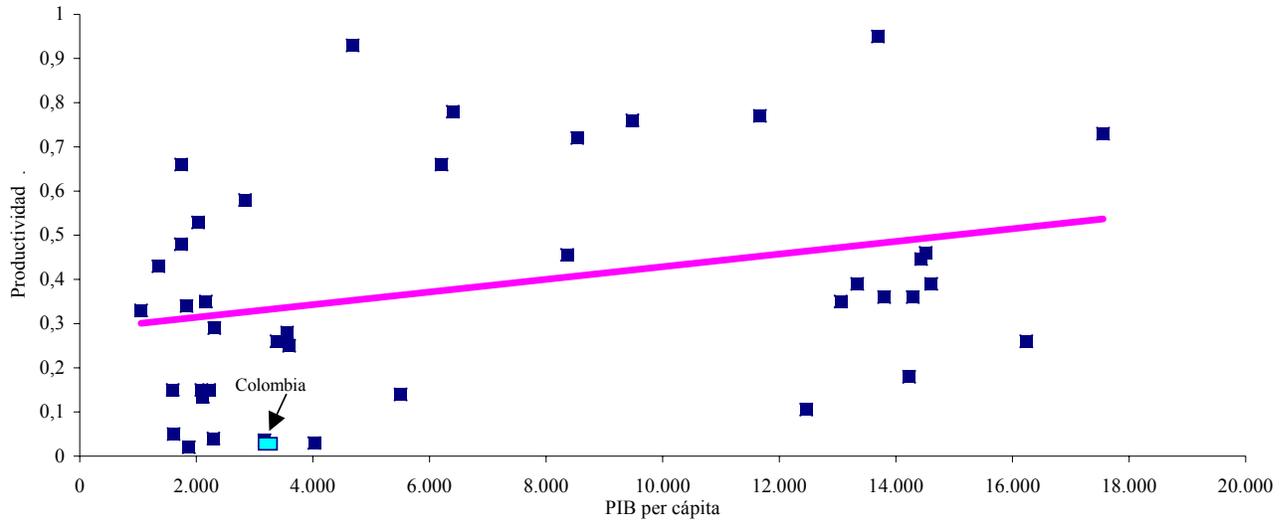
Fuente: Price-Waterhouse Coopers, varios años

Gráfico 2.8
Comparación internacional: porcentaje de ISR sobre ingresos tributarios totales



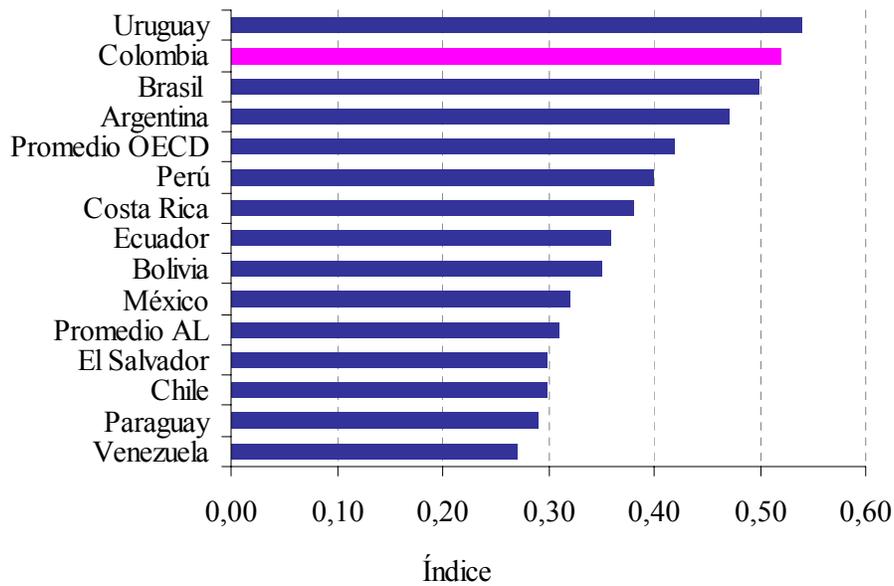
Fuente: Gil-Diaz, en Banco Mundial (2002), capítulo 6.

Gráfico 2.9
Comparación internacional de la productividad del impuesto sobre la renta personal y la riqueza, 2004 o año más reciente, 41 países



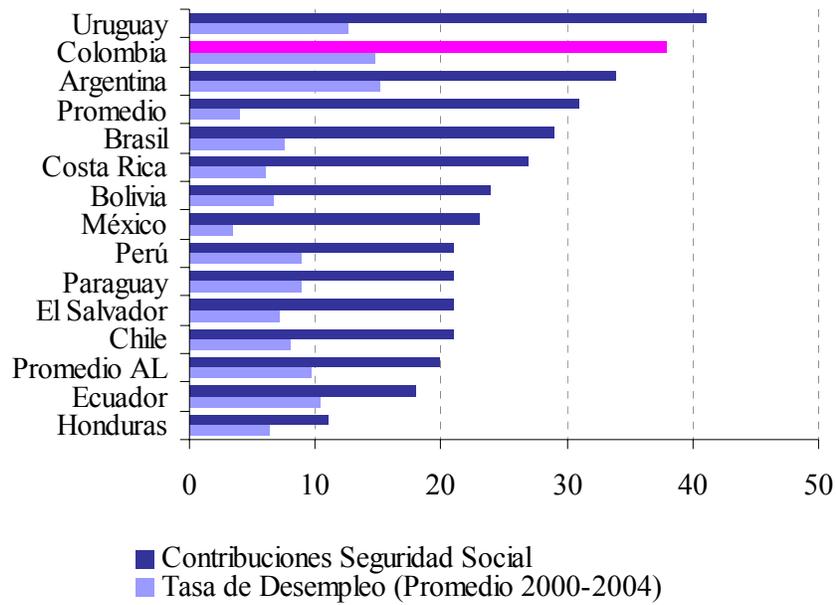
Fuente: Gallagher (2005) y datos del World Development Indicators

Gráfico 2.10
Índice de costos laborales no salariales basado en valor presente neto de costo de contratación, 1999



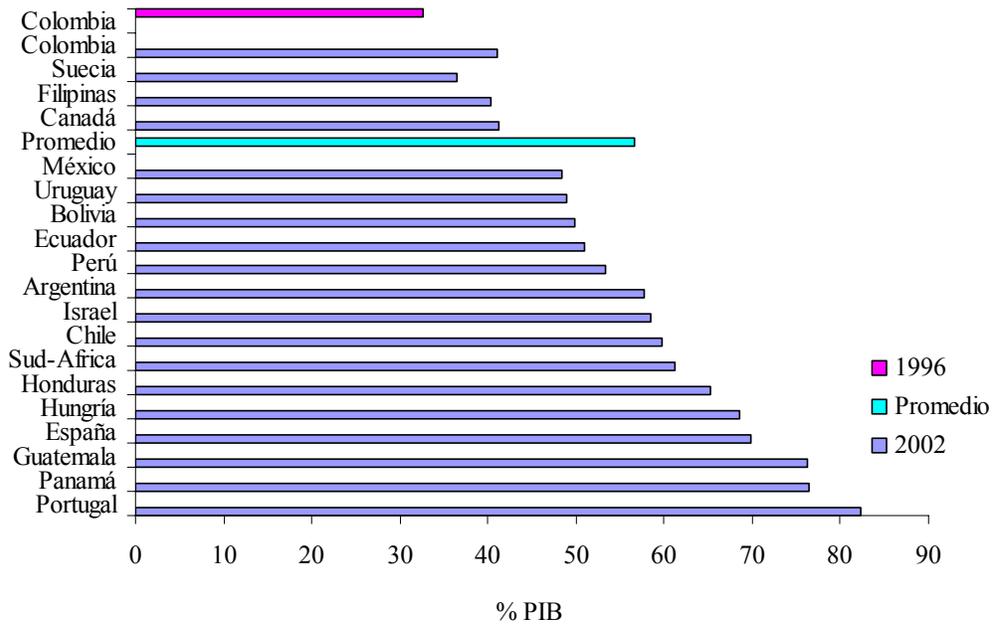
Fuente: Heckman y Pagés (2004)

Gráfico 2.11
Contribuciones a la seguridad social, vigencia 2004



Fuente: BID (2003) y CEPAL (2004).

Gráfico 2.12
Base impositiva del IVA para países seleccionados



Fuente: Cálculos de la Misión de Ingresos (2002) con base en datos del FMI

Cuadro 2.7
Tasas de impuestos, selectos países latinoamericanos, 2004

País	Renta Personal	Renta Jurídicos
Argentina	0,35	0,35
Brasil	0,275	0,25
Chile	0,4	0,15
Colombia	0,385	0,385
Costa Rica	0,25	0,3
Ecuador	0,25	0,25
El Salvador	0,3	0,25
Guatemala	0,31	0,31
México	0,33	0,33
Perú	0,3	0,34
Venezuela	0,34	0,34

Fuente: Administraciones Tributarias de cada país.

Cuadro 2.8
Nivel de exención básica para el impuesto a la renta personal y nivel de ingresos que paga tasa máxima (como múltiplos del ingreso per cápita)

Latinoamérica	Nivel de exención básica		Nivel de Ingresos máximo		
	1991	2001	1991	2001	
Venezuela	...	0,0	Venezuela	...	0,0
Méjico	0,2	0,1	Chile	22,6	1,2
Chile	2,3	0,1	Brazil	2,8	3,1
Costa Rica	2,9	0,8	Costa Rica	5,3	3,7
Panama	0,5	0,9	Rep. Dominicana	74,3	5,8
El Salvador	2,3	1,2	Ecuador	35,8	8,3
Brazil	1,2	1,5	El Salvador	32,5	11,0
Argentina	0,5	1,7	Argentina	13,7	16,5
República Dominicana	0,2	2,3	Colombia	25,3	16,6
Ecuador	2,9	2,4	Peru	...	22,3
Peru	...	2,9	Guatemala	31,7	22,5
Honduras	6,9	3,6	Honduras	686,8	36,0
Colombia	0,4	4,1	Méjico	11,7	44,0
Guatemala	2,3	5,0	Panama	97,8	57,8
Nicaragua	...	7,7	Nicaragua	9,9	61,2
Bolivia	0,5	...	Bolivia	0,5	...
Paraguay 1/	...	...	Paraguay 1/	...	...
Uruguay	...	...	Uruguay	...	...
	1,8	2,3		75,0	20,7

1/ No existe ISR personal

Fuente: Stotsky, J and A. WodenMariam. Documento de trabajo FMI (Working Paper WP/02/227), "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities"

Cuadro 2.9
Tasas de impuestos ala nómina y contribuciones a la seguridad social (CSS) -- algunas comparaciones internacionales

País	Tasa Total	Tasa a Nómina	Tasa total a CSS	Carga de las CSS a Empleados y empleadores
Argentina	38% - 42%	0%	38% - 42%	21% - 25%
Brasil	19.15% - 22.8%	8.5%	10.75% - 14.3%	3.1% - 3.3%
Colombia	36.5%	9%	27.5%	27.5%
Costa Rica	32%	0%	32%	23%
Chile	20.05% - 0.55%	0.05%	20.04% - 20.5%	0.95%
Ecuador	21.5%	1%	20.5%	11.15%
El Salvador	19%	5.5%	13.5%	9.5%
EEUU	15.3%	0%	15.3%	7.65%
España	37.15% - 37.2%	0%	37.15% - 37.2%	30.8%
México	42.29% - 4.92%	6% - 8%	36.92%	30.19%
Irlanda	18%	0%	18%	12%
Alemania	40.8%	0%	40.8%	20.4%
Peru	24.53% - 5.55%	2%	22.53% - 23.55%	9.53% - 10.55%
Venezuela	24.17% - 27.17%	2.5% - 4.5%	21.67% - 22.67%	15.42% - 16.17%

Fuente: International Bureau of Fiscal Documentation

Cuadro 2.10
Participación de impuestos pagado por el sector petrolero o minero (%PIB)

País	Tributario	No tributario	Total	Notas
Venezuela	0	5,1		
Ecuador	na	na	6,2	Incluye ingresos del fondo de estabilizacion
Colombia	3,5	4,5		Excluye utilidades de Ecopetrol
México	na	6,7		
Argentina				
Chile (cobre)		0,4	3,9	Transferencias de cobre (fuente: FMI)
Paraguay	0	3,8	3,8	Ingresos por energía hidroeléctrica
Bolivia	4,7	0	4,7	2003; se refiere a hidrocarburos

Fuente: Cálculos del autor con datos del FMI, varios staff reports. Para México proviene de la secretaría de Hacienda y crédito público de México.

Cuadro 2.11
Número de tasas del IVA: Colombia y países competidores, 2005

País	No. de tasas de IVA	Tasa principal
Argentina	3	21%
Brasil	por estado	11-17%
Chile	1	19%
Colombia	8	16%
Costa Rica	1	13%
Ecuador	1	12%
México	2	15%
Panamá	2	5%
Perú	1	17%
Rep. Dominicana	1	12%
Venezuela	2	16%
Uruguay	2	23%

Fuente: Misión del Ingreso Público, Cuadernos de Fedesarrollo No.10

Cuadro 2.12
Impuestos selectivos (Países América Latina)

País	año	Recaudación
Guatemala	2003	1.09
Venezuela	2000	1.18
Honduras	2000	1.44
Colombia	2003	1.65
Brasil	2000	1.72
Argentina	2000	1.90
México	2000	2.00
Perú	2002	2.09
Chile	2004	2.38
Uruguay	2001	3.55
Promedio simple		1.90

Fuente: Información FMI y de países

Cuadro 2.13
Impuesto a las transacciones financieras en países de América Latina

Países	Tasas, 2004
Argentina	0.6
Bolivia	0.3
Brasil	0.38
Colombia	0.4
Perú	0.1
Venezuela	0.5
Ecuador	0
Paraguay	0

Fuente: FMI

Cuadro 2.14
Reformas tributarias en Colombia, 1990-2004

GOBIERNO	AÑO	LEYES	MEDIDAS
Cesar Gaviria Trujillo	1990	Ley 44	Facultad de los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble. Sistema de tarifas flexibles para el Impuesto Predial Unificado.
Cesar Gaviria Trujillo	1990	Ley 49	Estableció una amnistía tributaria que permite la entrada de capitales colombianos puestos en el exterior. Incremento de la tasa del IVA del 10% al 12%. Reducción del arancel promedio del 16,5% al 7%.
Cesar Gaviria Trujillo	1992	Ley 6	Sobretasa de 25% sobre el impuesto a la renta. Aumento de la tasa del IVA del 12% al 14%. IVA de 35-45% para bienes de lujo.
Cesar Gaviria Trujillo	1993	Ley 100	Incremento en 10% de los impuestos de nómina.
Ernesto Samper Pizano	1994	Ley 174	Estableció una renta presuntiva de 1,5% y aumento de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. Creó una exención del 30% de los pagos laborales.
Ernesto Samper Pizano	1995	Ley 223	Aumento de la tasa del impuesto de renta de 30% a 35%. Aumento de la tasa del IVA al 16% e inclusión en su base insumos y materiales para la construcción
Andrés Pastrana Arango	1998	Decretos 2330 y 2331	Emergencia económica. Creó el impuesto a las transacciones financieras (2X1000), por medio del mecanismo de emergencia económica y social.
Andrés Pastrana Arango	1998	Ley 488	Los nuevos contribuyentes del impuesto a renta son: cajas de compensación familiar y fondos de empleados de asociaciones gremiales. Eliminación de renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. La tarifa de IVA se redujo de 16% a 15%. Sobretasa a la gasolina y el ACPM
Andrés Pastrana Arango	2000	Ley 633	Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume que la renta líquida del contribuyente no es inferior a la cifra que resulte mayor entre el seis por ciento (6%) de su patrimonio líquido o el uno por ciento (1%) de su patrimonio bruto, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. La tarifa general del IVA es del 16%, la cual se aplicará también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Se crea un nuevo impuesto, a partir del 1 de enero del 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. La tarifa será del tres por mil (3x1000).

Continuación cuadro 2.14

Alvaro Uribe Vélez	2002	Decreto 1838	Con base en la declaratoria de Estado de Conmoción Interior (Decreto 1837 de agosto 11 de 2002) se creó un impuesto con el fin de atender los gastos para “preservar la Seguridad Democrática”. Impuesto sobre el patrimonio por una sola vez sobre los declarantes del impuesto de renta y complementarios del
Alvaro Uribe Vélez	2002	Ley 788	Creó una sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar impuesto sobre la renta equivalente al 10% del impuesto neto de renta para el año 2003. Creó tarifas diferenciales del IVA: 2%, 7% para los bienes y servicios gravados, estableciéndose que a partir del 1 de enero de 2005 pasan a ser gravados, esta última será del 10%. En el mismo sentido se modifican las tarifas para los vehículos automóviles.
Alvaro Uribe Vélez	2003	Ley 863	Estableció una sobretasa del 10% del impuesto neto de renta durante los próximos 3 años. Creó el impuesto del 0,3% al patrimonio poseído a 1 de enero de 2004 durante los próximos 3 años y cuando dicho patrimonio sea superior a \$3.000 millones (base 2004). Determinó una devolución de 2 puntos del IVA para compras con tarjeta de crédito o débito, de bienes o servicios a la tarifa del 16% y, a partir del 1 de enero de 2005 para adquirir bienes y servicios con tarifa del 10%. Excluyó nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyó otros a la tarifa del 7%

Fuente: Misión del Ingreso y Código Tributario

2.4 Ejemplos a seguir

En esta sección se discute brevemente las experiencias de cinco economías emergentes que han logrado atraer una importante cantidad de inversión extranjera: Costa Rica, China, Irlanda, Chile y España.

El éxito que han tenido estas economías se debe a muchos factores, tanto tributarios como no-tributarios. Dado el alcance de este trabajo, nos enfocamos en los aspectos tributarios, para saber qué lecciones se podrían aplicar a Colombia. Sin embargo, si Colombia quisiera adoptar una nueva estrategia para la competitividad, sobre todo dentro de un mundo globalizado, tendría que considerar muchos otros aspectos, tales como el mercado laboral, el entorno macroeconómico, el sistema legal, la liberalización comercial, el estado de la infraestructura (que tiene un efecto sobre los costos de exportación), y las barreras administrativas que enfrentan inversionistas en Colombia. En este trabajo nos enfocamos meramente en el sistema tributario como un aspecto que afecta la competitividad del sector empresarial.

Al igual que Colombia, las economías que se discuten a continuación (Costa Rica, China, Irlanda, Chile y España) ofrecen algún tipo de tratamiento especial para inversiones en ciertas regiones o en zonas de libre comercio. Al tener estos incentivos, significa que inversión nueva orientada hacia el mercado externo se ubicará en las zonas dentro de estos países que ofrecen los incentivos. Sin embargo, con la posible excepción de Irlanda, estos incentivos no

difieren mucho de los que ofrecen otras economías en desarrollo. Para el caso de América Latina y el Caribe, el cuadro 2.6 muestra que los esquemas de incentivos más generosos y comprensivos los ofrece Barbados, Haití, Panamá y Trinidad y Tobago. Incluso, estos países tienen algunos regímenes de zonas de libre comercio y zonas de exportación igual o más de generosos que Costa Rica, China, Irlanda, Chile y España. Esto sugiere que estos últimos países tienen otras características, además de incentivos, que explican su éxito en atraer inversión en los últimos 20 años.

2.4.1 Características fiscales de los casos de éxito

La sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad de las normas tributarias son dos elementos fundamentales para incentivar la inversión doméstica y extranjera. Aunque la política fiscal en los países analizados no es estelar, con la excepción de Chile y España, los incentivos tributarios no han sido el factor determinante en el crecimiento de la inversión total. Los principales rasgos de estos cuatro países, que los diferencia de los demás, se pueden resumir así:

- **Estabilidad jurídica** y de políticas tributarias. Si hay reformas tributarias, generalmente no se cambia la carga tributaria de las empresas. Y si cambia, generalmente es hacia menores tasas.
- **Ventaja comparativa importante en la calidad y los costos de la mano de obra.** En el caso de Irlanda y China, se trata de mano de obra altamente calificada, y salarios muy inferiores a los de los países de donde provienen los inversionistas extranjeros, en comparación a otros países de la misma región o mercado.
- **Menos incertidumbre:** todos ofrecen algún tipo de garantía para inversionistas a largo plazo, implícita o explícita. El caso de la garantía implícita puede estar dado por la reputación institucional que se ha creado. Es claro que Irlanda y España se beneficiaron en gran parte cuando se volvieron miembros de la Unión Europea desde el punto de vista de aumentar la certidumbre del mercado para el inversionista. Además, no existe la incertidumbre de que las reglas del juego aumenten los costos en una forma importante.
- **Mercados grandes y proximidad geográfica:** En el caso de China, el mercado potencial es tan grande que muchos inversionistas van allá no obstante muchas barreras administrativas. España e Irlanda son “portales” al mercado común europeo, pero con mano de obra calificada relativamente más barata que el resto de Europa. Costa Rica está próximo al mercado estadounidense.
- **Orientación hacia el mercado externo:** todos estos países han tenido una estrategia de desarrollo que incluye reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. Casi todos los estudios recientes que explican crecimiento económico demuestran que países con una orientación hacia el exterior tienen una mayor productividad total de los factores y por tanto han logrado aumentar su tasa de crecimiento de largo plazo.

A continuación se describen los sistemas:

2.4.2 Costa Rica

Costa Rica ha tenido problemas fiscales relacionados con la rigidez del gasto, la dificultad política de hacer cambios importantes en el sistema tributario, y numerosas exenciones. Sin embargo, su régimen de zonas libres de impuestos es amplio. Su imagen como promotora de inversión extranjera creció considerablemente cuando la compañía *Intel* montó una de sus cuatro plantas mundiales productoras de procesadores en Costa Rica en 1996. Hoy en día las exportaciones netas de Intel representan 20% de las exportaciones totales.

Una compañía que se establece en la zona libre está exenta del impuesto sobre la renta durante los primeros 8 años de operación y una exención de 50% durante los 4 años subsiguientes. En algunos sitios, la exención completa es por 12 años. También están exentos del IVA y otros impuestos sobre insumos. La condición es que se invierta un mínimo de \$150,000 dólares estadounidenses. También son exentos insumos para exportación bajo el régimen de perfeccionamiento activo.

La tasa del impuesto a la renta empresarial es de 30%, con una tasa sobre activos de 1%, impuestos sobre los dividendos y ganancias de 15% e impuestos sobre regalías de 25%. La tasa del IVA es de 13%. También existen numerosos incentivos tributarios en Costa Rica para la silvicultura, en un esfuerzo de promover eco-turismo y para protección del medio ambiente.

2.4.3 China

El clima para el inversionista en China era poco amigable hasta hace unos años, pero el mercado y las oportunidades eran tan enormes que muchos inversionistas se arriesgaron para poder acaparar un pedazo del mercado temprano. Aunque existen aún problemas en muchas regiones, la tendencia ha sido mejorar el clima de inversión y la infraestructura (Bergsman (2005)). La situación fiscal en China es relativamente sana: aunque los déficits del gobierno fluctúan entre 2-3%, con tasa de crecimiento reales en promedio de 9% y una deuda pública/PIB del 25% (creciente) la situación fiscal es estable. Sin embargo, una reforma de su sistema de transferencias intergubernamentales está atrasada. Sus ingresos tributarios en el 2004 se estiman en 17.5% del PIB, de la cual la mayoría, 11,3% del PIB, proviene de impuestos indirectos y solo 4.1% proviene de impuestos directos. Gran parte de esto se refiere a devoluciones relacionadas con beneficios fiscales hechos por parte de inversionistas para pagar insumos, sobre la cual hay un gran atraso en los pagos de las autoridades. La tasa del IVA es del 17%.

Una empresa en China paga un impuesto sobre la renta de 33%, de la cual 30% es para el gobierno federal y 3% para los gobiernos locales (esto varía de localidad a localidad). La tasa de impuestos sobre las regalías y dividendos (bajo ciertas condiciones) es relativamente alta, del 20%. Sin embargo, compañías con capital extranjero en tres regiones de la provincia de Guangdong, en las provincias de Xiamen y Fujian y la isla de Hainan, conocidos como zonas económicas especiales, pagan solo el 15%. También se reducen las tasas para inversiones extranjeras en las EDTZs (Zonas de desarrollo económico y tecnológico). Existe una creciente cantidad de este último tipo de zonas.

En las zonas económicas especiales de China existe una exención por dos años del impuesto sobre la renta, contados a partir de la fecha en que la empresa tenga utilidades. La tasa es 7.5% para 3 años adicionales y 15% a partir del quinto año. Sin embargo, si la empresa

exporta más del 70% de su producción, o es de la alta tecnología, habrá una reducción del 15% al 10.5% como tarifa del impuesto sobre la renta. Además, están liberados de tributos aduaneros la maquinaria y equipo y las materias primas e insumos para exportación. Estos incentivos (con excepción del porcentaje de reducción por exportación de bienes), son totalmente compatibles con la Organización Mundial de Comercio de acuerdo con el protocolo de adhesión de China a esta organización. Como China tiene hoy menos de \$1.000 dólares de ingreso per cápita (usando la cifra del año 1994, de acuerdo a la OMC), no ha denunciado este incentivo y no tiene la obligación todavía de desmontarlo. Esto le puede dar una ventaja ante otros países en el futuro.

Los gobiernos locales en China también ofrecen incentivos. En muchos de estos casos, los proyectos deben ser aprobados por los consejos locales. Se ha creado una competencia importante entre territorios y municipios en los últimos años por atraer inversión extranjera en China. También existe devolución por inversión, y reducción de los impuestos si una firma localizada en una zona especial exporta más de 70% de su producto.

China necesariamente tendrá que reducir algunos incentivos federales una vez el país se adhiera como miembro de la Organización Mundial del Comercio. Por ahora, ha logrado atraer mucha inversión extranjera que ya pagó el “costo fijo” de entrar al mercado, y no necesariamente se querrá ir al final del periodo de los incentivos.

2.4.4 Irlanda

En cuanto al entorno fiscal general: Irlanda tiene unas de las tasas de impuestos sobre la renta empresarial más bajas del mundo, de 13%. Su integración a la Unión Europea claramente contribuyó a crear las condiciones macroeconómicas propicias para atraer la inversión extranjera. Las prudentes políticas fiscales que adoptaron ayudaron a reducir la deuda pública de 100% del PIB en 1988 a 36% en el 2001, (este cambio se debió en gran parte por su tasa de crecimiento económico real (9 a 10% en promedio desde 1990)). Sin embargo, el gasto público ha crecido a tasas del 15%, y la economía ha perdido competitividad en los últimos años de acuerdo a sus términos de intercambio, por tanto se está haciendo un esfuerzo importante por reducir gastos para no tener que aumentar ingresos en el largo plazo.

Empresas (nacionales o extranjeras) del sector productivo y algunos servicios que mantuvieron ciertas condiciones a Julio de 1998 podrán continuar pagando una tasa del impuesto sobre la renta del 10% hasta el 2010 (2005 para compañías financieras y en ciertas zonas). Para empresas en otras actividades que califican para este incentivo, las tasas del impuesto sobre la renta se han disminuido paulatinamente desde 1999, de 28% en 1999 hasta 13% en el 2003.

Para otro tipo de actividades, la tasa del impuesto sobre la renta es de 28%, Ingreso por dividendos, regalías, rentas e interés se gravan al 24-25%. Ganancias se gravan al 20%. La tasa del impuesto sobre la renta personal es de 20% para ingresos bajos y 42% para ingresos altos. El IVA es de 21%. Existen también incentivos importantes para los sectores de construcción, conversión o renovación en ciertas áreas urbanas, tanto para empresas como para personas naturales.

2.4.5 Chile

Chile ha tenido una política macroeconómica estelar. Su crecimiento ha sido comparable al de Corea -más de 7% anual promedio desde 1985 hasta 1997, caída a 2.5% durante los siguientes cinco años y recuperación de tasas de 5% desde 2003. Como resultado, la pobreza se redujo un 50%, mientras que la deuda pública es apenas 10% del PIB.²² Ha adoptado un sistema sofisticado de balance fiscal estructural que asegura que a largo plazo el balance fiscal se mantenga un poco por encima de cero.

El sistema tributario Chileno es célebre por tener tasas impositivas relativamente altas y un mínimo de exenciones. Incluso los vendedores ambulantes pagan un impuesto simple sobre ventas. Las exenciones regionales se refieren a unas deducciones para inversiones en la región más al norte, en Tierra del Fuego y la región Antártica. Como remanente de la dictadura, el sector militar aún tiene unos privilegios, aunque muy pequeños.

Los incentivos a la exportación aplican a todas las exportaciones, a diferencia del caso colombiano. Estas consisten en reducción o eliminación de tarifas arancelaria, cero tasa del IVA para todas las exportaciones y devolución para importaciones de ciertas materias primas. En las regiones menos desarrolladas que ofrecen incentivos un poco mejores: existen zonas de libre comercio en Arica, Iquique y Punta Arenas donde las empresas están exentas del impuesto sobre la renta y el IVA. Existe también la posibilidad de que los inversionistas se adhieran a una garantía de solo pagar una tasa de 42% sobre utilidades y no estar sujetos a aumentos de impuestos.

La tasa del impuesto sobre la renta empresarial es de 15%, con una tasa efectiva sobre dividendos de más de 20%. Los impuestos sobre intereses son de 35%. La tasa de regalías es de 30%, pero es menor para cinematografía (20%) y derechos de autor (15%). La tasa del IVA es de 18% y la tasa del impuesto a la renta personal varía del 5 al 45%. La exención a la renta personal es muy pequeña.

2.4.6 España

España no ha tardado en alcanzar a sus vecinos de la Unión Europea. El crecimiento promedio del PIB per cápita en España desde que ingresó a la UE en 1986 ha sido de 9% anual. El nivel del PIB per cápita pasó de \$6.202 dólares por persona a \$25.000 por persona. A partir de 1999, cuando el gobierno se comprometió a mejorar las finanzas públicas se inició un camino de descenso del déficit para el cual realizaron una serie de privatizaciones y un ajuste significativo del gasto público.

El sistema fiscal estatal de España es bastante similar al colombiano, tiene dos impuestos directos, el de renta y el impuesto sobre bienes patrimoniales. El gravamen general del impuesto de renta es de 35%, con tasas especiales de 1%²³ para la inversión inmobiliaria, 20% a cooperativas y centros de investigación y 40% a explotación de hidrocarburos y sociedades patrimoniales. Al igual que Colombia, permite deducciones por reinversión de utilidades e inversiones en actividades productivas, pero este incentivo es permanente en España (lo que no ocurre en Colombia).

²² Si se toma en cuenta las reservas y activos del banco central, la deuda neta del sector público en Chile es negative.

²³ Son sujetos de esta tarifas las sociedades pertenecientes a los SIMCAVS que son tenedoras de acciones y papales del mercado nacional. Este programa fue creado para promover inversiones en el mercado interior.

España tiene, por otra parte regímenes especiales para Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVES). Las ETVES son entidades que crean Holdings en España con participaciones en sociedades de distintos países que no tributan por la repatriación de utilidades. Esto ha traído muchísima inversión a este país. Las principales ventajas fiscales que colocan al régimen fiscal de ETVE como uno de los preferidos en el mundo fiscal en comparación con otros sistemas tributarios parecidos son las siguientes:

- i) Los ingresos por dividendos y plusvalías que reciban de sus tenencias de valores en el extranjero se encontrarán exentos en España.
- ii) La exención de las ganancias de capital generadas en la transmisión de la propiedad de la participación de la ETVE en sociedades no residentes en territorio español
- iii) La ETVE podrá deducir de su base de impuesto sobre sociedades las provisiones por depreciación de los valores que posean, a pesar de gozar con la exención de tributación de los dividendos y plusvalías.
- iv) Los socios no residentes en España para fines fiscales no estarán sujetos a retención alguna por parte del Fisco español, excepto cuando se trate de residentes en paraísos fiscales.

De manera paralela se ha avanzado mucho en Tratados de Doble Tributación con varios países que atraen la inversión de doble vía. El pasado 31 de marzo de 2005, se firmó un Tratado de Doble Tributación entre Colombia y España para promover el establecimiento de vehículos de inversión extranjera hacia Colombia desde España y viceversa, aunque su alcance es limitado.

2.4.7 Relevancia para Colombia

Al igual que muchos países, Colombia podría identificar y aprovechar sus ventajas comparativas mediante una estrategia nacional para mejorar la competitividad. Existen muchos desafíos, tales como el hecho de que el perfil de industrialización significó que el sector productivo se encuentre en el interior del país, por tanto los costos de transporte para bienes es relativamente alto. Hay que pensar entonces en preguntas importantes, tales como si se deben desarrollar los sectores de servicios para la exportación, mejorar la infraestructura del transporte, etc. En fin, muchos de estos aspectos muy importantes están fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, el diagnóstico que se presenta en materia tributaria es muy consistente con una estrategia de mayor competitividad. El trabajo que *Colombia Productiva* (2005) está desarrollando mira todos los aspectos que afectan la competitividad de Colombia y recomienda estrategias para aumentar la inversión extranjera y desarrollar una política integral para mejorar la competitividad. El estudio se basa en “benchmarking”, o sea, en una comparación a todo nivel con otros países, sobre todo países con la cual Colombia puede competir. El estudio considera el marco legal, barreras administrativas, la infraestructura, el entorno macroeconómico, los costos laborales, y el sistema tributario. Muchos otros países que han desarrollado una estrategia nacional para la competitividad han comenzado exactamente con este tipo de ejercicio.

En materia tributaria, el trabajo de *Colombia Productiva* (preparado por Joel Bergsman) coincide con las conclusiones que este trabajo. La tesis principal es que hasta que no se resuelvan cinco problemas esenciales del sistema tributario colombiano, no importa qué incentivos especiales existan para el sector productivo, los inversionistas no llegarán. Los problemas identificados en ese estudio, en orden de importancia, son: (i) bajos recaudos tributarios dado el nivel de gasto del gobierno; (ii) fuerte inestabilidad tributaria; (iii)

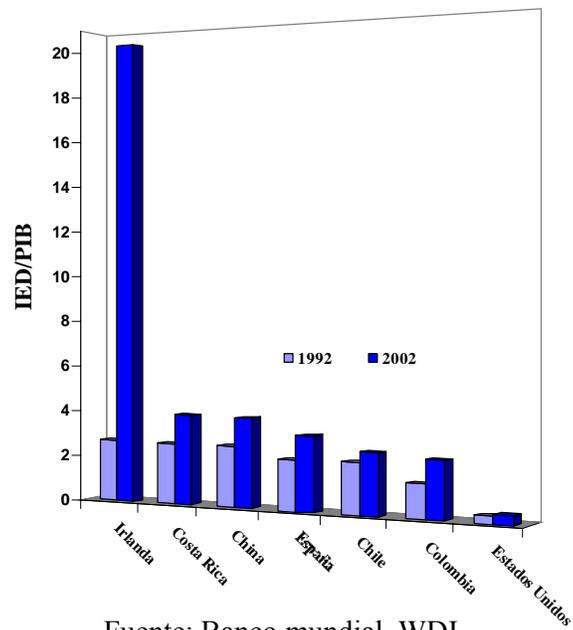
complejidad del sistema tributario; (iv) la carga tributaria para el sector productivo en sí es muy alta; (v) la administración tributaria es muy agresiva y en el caso territorial y municipal, a veces, arbitraria; y (vi) los incentivos están mal diseñados. Al mirar todos los aspectos en su conjunto, es claro que no se puede, por ejemplo, reducir el impuesto a la renta empresarial al 13 por ciento como en Irlanda, pues inmediatamente causaría una crisis fiscal de tal proporción que dejaría al país en una situación mucho peor.

Sin embargo, Colombia debería procurar considerar elementos en los sistemas de países exitosos como los que se discutieron relevantes para el país, dado su tamaño, posición geográfica, ventajas de costos y mercado relevante, aspectos que no se pueden cambiar. Esto significa que no es realista competir con China por el tamaño del mercado, competir con Irlanda con su estabilidad del mercado (la comunidad europea), ni competir con confecciones de bajo valor agregado de Centroamérica (donde el costo total es relativamente bajo dadas sus mejores condiciones de acceso a los Estados Unidos, así los menores costos de transporte y de mano de obra en zonas de maquila). Más bien, Colombia debería mirar ciertos aspectos del sistema tributario que son relevantes, tales como el esfuerzo de Chile por ampliar la base tributaria y mejorar el cumplimiento voluntario, o el esfuerzo de Irlanda por reducir los costos laborales (incluyendo parafiscales) para empresas, o el esfuerzo de China por introducir constantes mejoras para nuevos inversionistas, aún al haber comenzado muy mal en este campo; ó el esfuerzo español por hacer tratados de comercio e inversión con otros países, o el esfuerzo chileno por crear mercados externos nuevos. Esto significa mejorar la estabilidad fiscal y jurídica, simplificar el sistema tributario, y crear un clima más seguro de inversión y amigable hacia los extranjeros. Estos aspectos se enfatizaron por las consultorías empresariales de las cámaras de comercio regionales como aspectos esenciales para mejorar en el sistema colombiano.

Es posible que hay una ventaja comparativa en ciertos servicios de exportación, sin embargo, a diferencia de bienes, hoy están gravados de IVA y de ICA si se produce en Colombia (por ejemplo “call centers” y reparación de aviones). En cuanto a la producción de servicios en zonas francas, los cuales potencialmente pueden tener una gran importancia para ciudades interiores de Colombia que están lejos de los puertos y lejos del acceso a la vía marítima, debe continuarse con el régimen actual de exención equivalente al que ofrecen algunos grandes exportadores de servicios con que se puede competir. Este tema de competitividad se discute más a fondo en el próximo capítulo.

El gráfico 2.13 muestra la inversión directa extranjera de estos países en comparación con Colombia. Se observa que para países de tamaño muy grande, tales como China y Estados Unidos, la inversión extranjera es una pequeña proporción del PIB, por tanto la cifra no es comparable con el mismo indicador para una economía mediana o pequeña. Sin embargo, comparado con otros países se observa que Colombia está por debajo, aún tomando en cuenta que tiene amplios recursos naturales. Irlanda sobresale con un éxito impresionante para atraer la inversión extranjera. Se observa también que en todos los casos, la inversión extranjera ha aumentado de 1992 a 2002.

Gráfico 2.13
Inversión Extranjera directa (%PIB)



Fuente: Banco mundial, WDI

PARTE 3 ASPECTOS IMPORTANTES RESALTADOS DE LOS TALLERES CON EMPRESARIOS, GREMIOS, ONGS Y SINDICATOS: INESTABILIDAD Y COMPLEJIDAD DEL SISTEMA

Para la realización del presente trabajo se llevaron a cabo cuatro talleres con diferentes grupos de la sociedad colombiana para identificar –desde esta perspectiva- los problemas del sistema tributario. Los grupos incluyeron: (i) empresarios grandes, algunos de ellos representantes de empresas extranjeras con sucursales en Colombia;²⁴ (ii) representantes de gremios y empresas pequeñas o de sectores puntuales (tales como el sector ganadero y el financiero); (iii) representantes de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y del sector social; y (iv) representantes de los principales sindicatos del país. Los reportes de los talleres se presentan en el anexo 2.

En las discusiones que se tuvieron se pretendió en lo máximo dejar que los participantes resaltarán los problemas más importantes del sistema tributario colombiano, sin restringir los temas. Lo más sorprendente es que hubo una enorme coincidencia en el diagnóstico presentado por los participantes de todos los talleres, no solo con respecto a los problemas principales sino también con respecto a las prioridades que debería tener en cuenta el gobierno en las políticas futuras. En algunos aspectos, los mismos puntos de vista fueron resaltados no obstante la diferencia en actividades e intereses de los participantes. Los cinco puntos principales que resaltaron de las discusiones de los talleres fueron: inestabilidad y complejidad de la política tributaria; problemas en el recaudo y administración de impuestos municipales, gravamen a los movimientos financieros y administración tributaria. Cada uno de estos puntos se analiza a continuación.

3.1 Estabilidad y complejidad de políticas tributarias

Cuando una empresa toma decisiones de inversión, la certidumbre es un aspecto absolutamente esencial. En la encuesta de opinión empresarial de Fedesarrollo, la alta incertidumbre sobre la demanda de los productos y el entorno macroeconómico aparece como una de las mayores barreras para la inversión de las empresas manufactureras en Colombia, sobre todo las empresas grandes. Aunque la tasa de los impuestos claramente importa, es más importante para un empresario tener la certidumbre de que la tasa de impuestos se mantendrá (en comparación a una tasa menor pero con una gran probabilidad de que aumente).²⁵ La estabilidad como tal implica que haya reglas claras para evitar problemas de riesgo subjetivo así como de un mejor conocimiento de la legislación.

En opinión de los inversionistas es muy claro que el mayor problema que enfrenta el sistema tributario colombiano es la inestabilidad. Sin excepción, cada una de las personas entrevistadas lo mencionó como el problema número uno, y no pocas de ellas interrumpieron al final de la entrevista, cuando nos despedíamos, para recalcar esto con énfasis. Los hechos demuestran que estos encuestados no están exagerando: En las recientes y frecuentes reformas tributarias en Colombia, se ha presentado el aumento y ampliación del impuesto

²⁴ Los autores de este trabajo también utilizaron algunas de las ideas que sobresalieron de entrevistas con ejecutivos nacionales y extranjeros organizadas por Colombia Productiva, como parte de un trabajo sobre inversión extranjera en Colombia.

²⁵ Este resultado, encapsulado matemáticamente en la “desigualdad de Jensen”, se ha demostrado una y otra vez a lo largo de la literatura económica. Es la justificación de los tratados de estabilidad al inversionista.

supuestamente temporal de Gravamen a los Movimientos Financieros del 2 por mil, al 3 por mil y ahora del 4 por mil. Así mismo se han creado deducciones como el 30% para la inversión en activos fijos productivos, la capacidad temporal de utilizar pagos del IVA en bienes de capital como deducciones y el recargo temporal del 10% sobre el impuesto a la renta. Esta sobretasa se extendió al final del 2003 al 2004 y por dos años mas, debería haberse reducido al 5% en el 2005 pero no ocurrió, y nadie sabe que va a ocurrir el próximo año.

El gráfico 3.1 muestra que la inestabilidad de las políticas en su totalidad constituyen el mayor obstáculo para 55 por ciento de los inversionistas en Colombia, de acuerdo a una encuesta de climas de inversionistas del Banco Mundial. Comparado con otros países en América Latina, es el tercero peor: Venezuela y Brasil parecen presenta mayor inestabilidad de las políticas, pero ambos son estados federales que significa mayores niveles de gobierno que complica las negociaciones de establecer políticas. En Colombia la inestabilidad y la incertidumbre que ella causa son un problema a todos los niveles: las leyes, las normas que las regulan, su cumplimiento por parte de los auditores, y los procesos de apelación. (Este es también obviamente un problema a nivel municipal). Las leyes se han venido cambiando año tras año. Una de las grandes fuentes de cambios en las regulaciones, *de facto*, son los *conceptos* sobre aspectos tributarios emitidos por la DIAN. Estos conceptos generan inestabilidad en la medida en que son de cumplimiento obligatorio para los funcionarios de la administración, quienes partiendo de la interpretación oficial siguen tales pronunciamientos. Muchos ejecutivos de empresas y representantes de gremios se quejaron, en los talleres, que diferentes fiscalizadores de la DIAN daban diferentes interpretaciones a las leyes.

Así pues, el problema no está limitado, en modo alguno, sólo a la inestabilidad de las tasas de impuestos. Este es un problema – pero las reglas del juego también cambian constantemente y, para el momento presente, existe mínima credibilidad de que una “reforma tributaria” dure mucho tiempo. Como comentó un ejecutivo empresarial “lo único seguro es que la ley cambiará pronto.”

La gran cantidad de reformas ha creado un sistema complejo y complicado, el cual también es un problema para la administración tributaria que recauda impuestos. Por tanto, la simplificación del sistema tendrá un beneficio para todos, y reducirá los costos de transacciones.

Existen también varios impuestos que recaudan muy poco, por tanto solo aumentan la complejidad y la burocracia del sistema. Estos son, el impuesto de timbre, el impuesto de registro y el impuesto a las remesas.

El impuesto a las remesas presenta un buen ejemplo de esta complicación. La tasa es de 7%, pero no se tiene que pagar si las utilidades se mantienen en el país por 5 años o más²⁶. Sin embargo, si se mantienen por menos tiempo, afecta el impuesto efectivo en 3 o 4 % por cada peso de remesas. Este impuesto genera muy poco, 16.7 miles de millones de pesos en promedio durante los últimos cinco años, equivalente a 0.06 % de los ingresos tributarios nacionales. Aún teniendo un tamaño tan pequeño, los inversionistas extranjeros se quejan constantemente de este impuesto, lo consideran discriminatorio y un estorbo dado que ya han contribuido con el impuesto de la renta de 38,5% sobre el ingreso.

²⁶ Algunos expertos dicen que este diseño fomenta la reinversión de utilidades por parte del inversionista extranjero, sin embargo de acuerdo a las entrevistas ninguno de ellos reinvirtieron si no lo planeaban ya hacer.

El impuesto del IVA también es supremamente complejo. Existen varias tasas y varias bases, dependiendo del sector. A diferencia de cualquier otro país, se descuenta de la declaración de renta, y empresas no tienen una cuenta corriente del IVA separada. Además, el beneficio que hoy existe de dar crédito—a tres años—del IVA para bienes de capital es temporal, mientras que se debería manejar como cualquier otro IVA, permanente y con la posibilidad de imputar a renta en ciertas circunstancias para no perderlo. El cuadro 3.1 muestra la complejidad del sistema de retenciones del impuesto sobre la renta como un ejemplo de la variedad de tasas y bases que existe. Se observa que la retención del IVA varía de acuerdo a si se trata de un bien o servicio, o dependiendo del tipo de empresa.

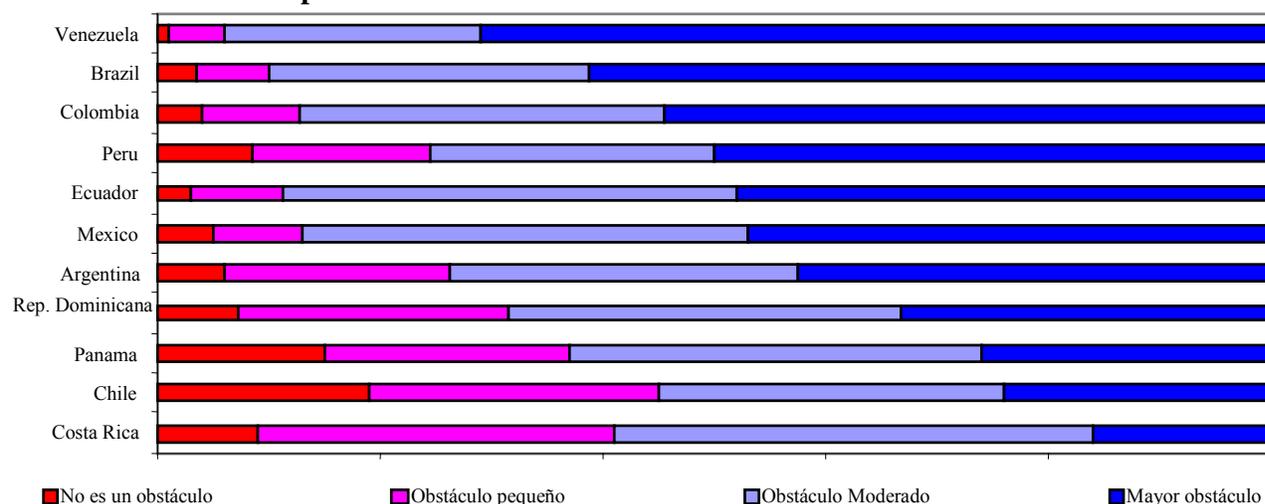
Por otra parte al no tener Colombia casi tratados de doble tributación (que se discute en la siguiente parte), esto significa que el inversionista debe pagar impuestos sobre esas remesas de nuevo en su país de origen. Otros países también cobran impuestos a los dividendos, incluso a tasas más altas, pero generalmente son exentos los inversionistas bajo ciertas circunstancias. Se ha evidenciado que el efecto negativo del costo de capital sobre la misma ocurre con mayor frecuencia cuando hay fuertes cambios como los producidos por este tipo de reformas (Cummins et al (1994)).

El aumento en la cantidad de impuestos municipales y la falta de reglas consistentes para recaudarlos en los últimos años también ha contribuido a la complejidad e inestabilidad tributaria. Como parte de la nueva *Ley de Responsabilidad Fiscal*, los municipios y territorios están presionados fiscalmente a recolectar más impuestos, sin embargo, no existe una estructura uniforme y ordenada para hacerlo. Salvo las ciudades grandes, la capacidad de recolectar y administrar impuestos de las alcaldías es bastante deficiente, y al no haber lineamientos existe mucha arbitrariedad tanto en la creación de los impuestos como en el cobro. Generalmente focalizan su atención en inversiones extranjeras o por lo menos grandes, aunque realmente en todas las entrevistas que se hicieron tanto con empresarios grandes, como con gremios, los impuestos municipales surgieron como la mayor fuente de inestabilidad del sistema tributario. Se dio un ejemplo puntual en el cual, al cuestionar un empresario el cobro de un impuesto para la cual no existían reglas, el alcalde del municipio le negó una licencia importante hasta que no lo pagara, así parando la producción de la planta.

Es difícil comparar internacionalmente porque los sistemas de descentralización y los tamaños de las economías difieren tanto. Sin embargo, cabe notar que este tema, el cual no estaba programado en las entrevistas, fue planteado por empresarios como un problema serio, y los representantes de empresas extranjeras comentaban que este problema era más notable en Colombia en comparación con la experiencia que tenían en otros países.

El tema de los impuestos territoriales es una preocupación común. Para los distintos sectores económicos el comportamiento de los tributos a nivel municipal es, como ellos mismos lo llamaron “una caja negra”. No saben a ciencia cierta qué recaudan, cuánto, ni cómo lo hacen.

Gráfico 3.1
Respuesta a la pregunta: ¿Cómo de problemático son los obstáculos para el clima empresarial en el área de Inestabilidad en las Políticas?



Fuente: EOF, Fedesarrollo.

Cuadro 3.1
Esquema de retenciones en la fuente en el impuesto de renta

RUBRO	CONCEPTO	BASE MINIMA	PERSONA JURIDICA	PERSONA NATURAL
Arrendamiento	Bienes Inmuebles	519.000	3,50%	3,50%
	Bienes Muebles	100%	4,00%	4,0%
	Maquinaria para construcción	100%	2,00%	2,0%
	Bienes Raices	519.000	1,0%	1,0%
Compra	Combustible	100%	0,10%	0,1%
	Productos o insumos agricolas o pecuarios	1.759.000	1,50%	1,5%
	Vehiculos y contrtos de construcción	519.000	1,0%	1,0%
	Contrato de Construccion	519.000	1,0%	1,0%
Contratos	Consultoria en Obras Publicas	100%	2,0%	2,0%
	Consultoria y Administracion Delegada	100%	11,0%	10% - 11,1%
	Intereses y Corrección Monet de CDT en	100%	7,0%	7,0%
Intereses	En cuentas de ahorros diferentes a UPAC	1000 dia	7,0%	7,0%
	En cuentas de Ahorro UPAC (UVR)	300 dia	60,0%	60,0%
	Rendmtos F/ros a títulos con descuento	1000 dia	7,0%	7,0%
Retención IVA	Compra de Bienes	521.000	75,0%	75,0%
	Servicios	74.000	75,0%	75,0%
	En General	74.000	4,0%	4,0% - 6,0%
	Empresas de servicios temporales	74.000	2,0%	4,0% - 6,0%
Servicios	Empresas de vigilancia o aseo	74.000	3,0%	4,0% - 6,0%
	Restaurante, hotel y hospedaje	74.000	3,5%	3,5%
	Servicios Públicos	100%	2,5%	2,5%
	Nacional Carga (terrestre, aéreo, marítimo)	74.000	1,0%	1,0%
	Nacional Pasajeros (terrestre)	519.000	3,5%	3,5%
Transporte	Nacional Pasajeros (aéreo, marítimo)	74.000	1,0%	1,0%
	Internacional Carga	74.000	1,0%	1,0%
	Internacional Pasajeros	519.000	3,5%	3,5%
	Dividendos Gravados	100%	35,0%	35,0%
	Honorarios y Comisiones	100%	11,0%	10% - 11,1%
	Otros	Impuesto de Timbre	60.142.000	1,5%	1,5%
Ingresos	Loterias, rifas, apuestas y similares	906.000	20,0%	20,0%
Tributarios	Mantenimiento o Reparacion de obras civiles	100%	2,0%	2,0%
	Rendimientos Financieros (Intereses)	100%	7,0%	7,0%
	Otros Ingresos Tributarios	519.000	3,5%	3,5%

Fuente: Cyberaccount.

3.2 Administración de impuestos municipales y departamentales

3.2.1 Discrecionalidad en la administración tributaria a nivel municipal

Un problema a resolver de la descentralización del recaudo de impuestos se refiere a los bajos incentivos que tiene un concejal de un municipio pequeño de aumentar las tasas de impuestos locales, sobre todo las prediales, si todo el mundo lo conoce. Incluso, al tener transferencias aseguradas del gobierno central, un municipio tiene pocos incentivos de elevar su ingreso. Según los entrevistados, se cobran a veces impuestos diferenciados y puede incluso llevar a amenazas. Esto contribuye a la discrecionalidad, con el incentivo de diseñar impuestos que desfavorecen a los de afuera. Esto era un problema grave en los noventa, que ha mejorado al reformarse el sistema de transferencias.

Existe, por otra parte, demasiada discrecionalidad por parte de las autoridades municipales en cuanto a la legislación y administración de sus impuestos. Cuando hay algún desacuerdo acerca de la carga tributaria, mientras que a nivel nacional se maneja como una disputa legítima entre funcionarios de la DIAN y el contribuyente, a nivel municipal los líderes del gobierno local pueden imponer trabas que afectan la actividad económica. La corrupción también se mencionó como un problema grave a nivel de la administración tributaria municipal.

Aún en municipios grandes como Bogotá, existen seis tasas para el ICA, y poca claridad con respecto a si este impuesto se debe pagar en el municipio donde se produce el bien o donde se vende el bien—por tanto, frecuentemente empresas terminan pagando impuestos en más de una municipalidad sobre el mismo producto. Existe también un elemento de arbitrariedad, aún en un municipio grande como Bogotá. Por ejemplo, en 2005 se decidió que los dividendos también estarían sujetos al impuesto del ICA, aún cuando la base del impuesto—ingreso neto por la actividad comercial—no tiene nada que ver con la distribución de utilidades a accionistas. Esto, de nuevo, emite un mensaje de hostilidad hacia la actividad productiva, y probablemente recaudará muy poco.

3.2.2 Recaudos y tasas municipales

El cuadro 3.2 muestra los recaudos y el número de impuestos per cápita para varios municipios de Colombia. Los municipios están agrupados de acuerdo a su población entre grandes, medianos y pequeños. Se observa que, en promedio, los municipios pequeños recaudan más per cápita y tienen un mayor número de impuestos que los grandes y medianos²⁷. También se observa que los municipios cuya actividad principal es la explotación de hidrocarburos recaudan un poco más de 566 mil pesos per cápita, lo cual no es alto. Los municipios cuya actividad principal es la agricultura recaudan apenas 12% de esa magnitud, aunque tienen un mayor número de impuestos.

²⁷ Esto se da en parte porque existen algunas municipalidades pequeñas, tales como Castilla la Nueva que recibe tributos de la explotación de minería e hidrocarburos que aumenta desproporcionalmente su recaudo per cápita.

Surgen dos tendencias interesantes del cuadro 3.3. La primera es que parece existir relación negativa entre el número de tasas y el recaudo per cápita. Esto es sintomático de las complicaciones que ciertos municipios añaden a la administración. El cuadro 3.3 describe los diferentes impuestos municipales, tales como los de industria y comercio, impuestos prediales, impuestos al deguello de ganado menor y mayor, sobretasa ambiental, sobretasa para el área metropolitana, alumbrado público, circulación y tránsito, delineación y urbanismo, espectáculos públicos, uso del suelo, avisos y tableros, etc. Es asombroso que municipalidades con menos de 500,000 habitantes en promedio tengan tal cantidad de impuestos, la gran mayoría con un recaudo mínimo. La recomendación es de limitar el número de impuestos que tiene cada municipio, pero asegurándose siempre de mejorar el recaudo en los impuestos que mantengan (a saber, industria y comercio, predial, y posiblemente un tercero relacionado con una actividad principal del municipio).

El impuesto predial, el cual es muy importante, rara vez se recauda eficientemente. El cuadro 3.4 muestra las tasas de los dos impuestos principales para varios municipios. Se observa que la tasa del impuesto de industria y comercio varía muy poco (de 3 a 10 por mil), pero la tasa del impuesto predial varía de municipio a municipio, y aún dentro del mismo municipio (o sea hay una gran brecha entre la tasa mínima y la tasa máxima de ciertos municipios). Además, la base del impuesto predial, el avalúo catastral, está des-actualizado en la mayoría de los municipios. Un proyecto de USAID de actualizar los avalúos catastrales en algunos municipios de Putumayo llevó a un crecimiento del 200% o más de recaudo por el impuesto predial. Es posible que sea muy caro aplicar tal actualización en todos los municipios. Sin embargo, se podría utilizar información de agentes de finca raíz y de seguros en zonas urbanas, o de precios de venta recientes, para estimar el valor de propiedades. También se ha utilizado el sistema de auto-avalúo catastral con éxito en algunas ciudades de otros países, el cual tiene un costo administrativo bajo.

A medida de que aumenta el recaudo del impuesto predial, los municipios podrían pensar en apoyarse menos de los impuestos de industria y comercio, pues es un impuesto que distorciona: Por su propio diseño, el ICA termina cobrando efectivamente más a los sectores que tienen la mayor cantidad de etapas productivas, pues se paga en cada etapa de la cadena productiva, a diferencia del IVA.

Lo anterior pinta el retrato del un sistema tributario municipal relativamente complicado y variado. Si esto se considera dentro del contexto de muy bajos recursos de algunas alcaldías, se entiende por qué el recaudo de estos impuestos tiene una productividad muy baja.

Por tanto, un fortalecimiento de la administración tributaria municipal requiere que se concentre en unos pocos tributos de gran recaudación y no desperdicien esfuerzos en una gran cantidad de impuestos que rinden muy poco. En cada nivel de la administración tributaria existen un par de impuestos que proporcionan el grueso de la recaudación y muchos tributos que rinden muy poco. Algunos ejemplos de impuestos municipales que rinden muy poco son: el impuesto a la publicidad exterior visual, impuesto de ocupación de vías, impuesto de juegos y promociones municipales, impuesto de rifas de circulación municipal, impuesto a los eventos hípicas e impuestos de marcas y herretes. Por ello, una de las principales modificaciones a futuro debería ser la supresión de aquellos impuestos de baja contribución.

3.2.3 Impuestos departamentales

Los impuestos departamentales (y de algunos distritos) consisten en los impuestos a cerveza, los licores y los cigarrillos—estos tres constituyen más de 68% de la recaudación de los departamentos. En 1999 se introdujo la sobretasa a la gasolina, que en el 2004 recaudó casi 0.4% del PIB a nivel nacional. En su totalidad los departamentos recaudaron aproximadamente 1.5% del PIB en el 2004.

Los departamentos se deberían limitar a esta recaudación, pues no tienen un problema fiscal: Los gobiernos departamentales y municipales de por sí generan un superávit para los gobiernos territoriales en Colombia de 0,45% del PIB. Un problema es que los departamentos también han comenzado a “inventar” varios impuestos de timbre que tienen un aspecto de arbitrariedad importante. Un ejemplo de esto fue cuando la Guajira impuso un impuesto de timbre para cualquier extranjero que llegara a su territorio, aprovechándose de que empleados de empresas extranjeras trabajando en el Cerrejón no tendrían otra opción que pagar el impuesto. Los impuestos departamentales se deberían limitar a los de cerveza, cigarrillos, licores y gasolina, con la posibilidad de variar las tasas dentro de algún rango para fomentar la competencia.

3.2.4 Administración tributaria territorial

Colombia ha seguido un modelo sui-géneris de descentralización, pues es un sistema centralista por el lado de ingresos pero casi federalista por el lado de gastos. La administración tributaria está descentralizada a nivel de departamentos y municipios. Este modelo presenta ventajas y desventajas. Seguramente la eficiencia lograda en la administración tributaria difiere ampliamente entre los distintos municipios y departamentos. Proponer directamente una centralización de la administración tributaria de Colombia podría tener la oposición de los departamentos y municipios más eficientes, que hacen un buen trabajo en este sentido. Sin embargo, se podría explorar la fórmula en que municipios y departamentos tengan la potestad de poder contratar a la DIAN para que les administre sus respectivos tributos a cambio de un porcentaje de la recaudación lograda. Esto le daría mayor objetividad al proceso de recaudación, reduciendo oportunidades para arbitrariedad. Los gobiernos subnacionales que consideren que pueden recaudar en forma eficiente, podrían continuar haciéndolo. Pero aquellos municipios pequeños departamentos que no tengan una administración tributaria muy buena y altos costos pueden encontrar conveniente delegar esta función en la DIAN.

Cuadro 3.2.
Recaudo en municipalidades colombianas seleccionadas.

Municipio	Recaudo (2004) 1/	Población 2/	Recaudo per cápita 5/	No. Impuestos
Municipalidades grandes				
Bogotá	1.718.417	6.865.997	250.279	5
Cali	326.456	2.369.696	137.763	NA
Medellin	442.310	1.978.511	223.557	NA
Barranquilla 6/	145.432	1.359.700	106.959	Na
Cartagena	96.377	1.004.074	95.986	2
Municipalidades medianas				
Cúcuta	29.242	538.126	54.340	7
Bucaramanga	59.898	472.461	126.779	14
Santa Marta	26.936	434.937	61.931	4
Ibague	37.430	399.838	93.613	8
Manizales 6/	45.607	378.965	120.346	6
Villavicencio 6/	33.189	358.621	92.546	3
Armenia	26.271	316.301	83.057	Na
Buenaventura	24.437	276.517	88.374	4
Municipalidades pequeñas				
Quibdó	3.787	166.250	22.779	5
Florencia	9.579	146.987	65.169	2
Riohacha 6/	7.495	98.809	46.780	2
Ipiales 3/	3.564	95.990	37.129	3
Yopal	3.845	86.030	44.694	3
San José del Guaviare 6/	5.069	64.286	78.851	30
Arauca	4.381	59.805	73.255	8
San Vicente del Caguán	2.059	50.336	40.905	3
Castilla La Nueva 6/	1.871	4.865	2.055.499	1
Cabuyaro	242	4.299	56.292	1
Promedios por tamaño de municipalidad				
grandes	545.798	2.715.596	162.909	4
medianas	35.376	396.971	90.123	7
pequeñas	4.189	77.766	252.135	6
Promedio por actividad principal				
Petrleo e hidrocarburos	10.822	127.330	566.498	4
Agricultura	2.656	34.293	67.571	16
Municipalidad fronteriza	16.403	317.058	45.735	5
Con actividad Portuaria				
	73.296	768.807	88.312	3

1/ Cifras en millones de pesos

2/ Población 2004 ajustada al censo de 1993

3/ Corresponde a la suma de los recaudos en impuesto de industria y comercio y predial.

4/ corresponde al recaudo a marzo del presente año

5/ Cifras en pesos.

6/ Dato 2003

Fuente: Encuesta Confecámaras

Cuadro 3.3
Tipos de impuestos en los municipios

Municipio	No. Impuestos	Descripción	Uso
Arauca	8	Industria y comercio, predial, deguello de ganado menor, alumbrado público, vehículos, espectáculos públicos y galleras, juegos permitidos y rifas.	Excepto los ingresos por impuesto de alumbrado público, que se destina a al pago de energía y mantenimiento de redes, el resto de los ingresos tributarios se destinan a Gastos administrativos y si existe algún remanente a inversión social.
Armenia		nd	nd
Barranquilla		Industria y Comercio, predial	nd
Bucaramanga	14	Industria y comercio, Predial, deguello de ganado menor y mayor, sobretasa ambiental, sobretasa para el área metropolitana, alumbrado público, Circulación y tránsito, delineación y urbanismo, espectáculos públicos, uso del suelo, avisos y tableros y sobretasas	Todos son de libre destinación excepto la sobretasa ambiental, la metropolitana, el impuesto al alumbrado y el de circulación y tránsito que se destinan a la CAR, al mantenimiento y modernización del área metropolitana de Bucaramanga y del alumbrado público
Buenaventura	4		
Cabuyaro	1	Impuesto de industria, comercio y avisos y tableros	nd
Cartagena		Estampilla procultura, impuesto a la telefonía básica conmutada, Impuesto a la construcción, predial, impuesto por participación en plusvalía y sobretasa al medio ambiente.	Estampilla: a fomentar la cultura. Telefonía: a inversión de programas de prevención, seguridad y convivencia ciudadana y Creación del establecimiento público Distriseguridad. Predial: libre destinación. Participación en plusvalía: Proyectos urbanist
Castilla La Nueva	1	Impuesto de industria, comercio y avisos y tableros	Gastos de Funcionamiento
Cúcuta	7	Predial, industria y comercio, avisos y tableros, espectáculos públicos, venta por el sistema de club y delineación urbana.	Libre destinacion (funcionamiento e inversion)
Florencia	2	Predial e ICA	nd
Ibague	8	Predial, industria y comercio, avisos y tableros, espectáculos públicos, sobretasa ambiental, contribución a la valorización, rifas y espectáculos, alumbrado público y sobretasa a la gasolina.	
Manizales	6	Impuesto predial, industria y comercio, avisos y tableros, registro y matrícula, apertura, reapertura y juegos permitidos	nd
Ipiales	3	Industria y comercio, predial y rodamiento de vehículos.	Libre destinación
Quibdó	5	Predial, industria y comercio, circulación y tránsito, sobretasa a la gasolina e impuesto a licencias de construcción.	
Riohacha	2	Industria y comercio y predial.	nd
San José del Guaviare	30	Impuesto predial unificado, sobretasa con destino a la CDA, ICA, sobretasa bomberil, avisos y tableros de publicidad exterior y vallas, de espectáculos públicos, a rifas y juegos de azar, sobre apuestas mutuas, sobre apuestas de toda índole	nd
Santa Marta	4	nd	
San Vicente del Caguán	3	ICA, pesas y medidas y sobretasa bomberil	Todos, excepto la tasa bomberil se destinan a cubrir gastos de funcionamiento.
Villavicencio	3	ICA y publicidad exterior e impuesto predial.	Predial: Del total del valor recaudado se transfiere a la corporación Autónoma Regional el 15% para la protección del medio ambiente y recursos naturales.
Yopal	3	Impuesto Predial, estampilla procultura e ICA.	nd

Fuente: Encuestas Confecámaras

Cuadro 3.4
Tasas gravables ICA y predial
(pesos por mil)

Municipio	ICA		Predial		Número de Contribuyentes impuestos municipio
	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	
Cabuyaro	nd	nd	na	na	79
San Vicente del Caguán	10	3	na	na	658
Riohacha 2/	4	4	15	2	1.848
San José del Guaviare	10	3	33	5	2.313
Quibdó	22	2	33	4	2.828
Buenaventura	10	3	20	3	4.487
Santa Marta 3/	10	2	na	na	4.659
Ibague	10	2	39	7	8.423
Manizales	10	2	10	8	11.443
Cúcuta	10	2	16	1	14.783
Arauca	10	2	14	3	20.946
Yopal 4/	nd	nd	nd	nd	42.604
Florencia	10	5	15	5	51.119
Bucaramanga	10	2	8	2	nd
Castilla La Nueva	na	na	na	na	nd
Ipiales	10	3	nd	nd	nd
Villavicencio	8	2	13	8	nd
Cartagena	10	3	18	2	

1: Tasas por mil

2/ Tasa promedio

3/ De 7,000 contribuyentes potenciales.

4/ del total registrado, 36945 empresas contribuyen al impuesto predial y 5659 al ICA

Fuente: Encuestas Confecámaras

3.3 Gravamen a los movimientos financieros

La introducción y proliferación de este impuesto ha contribuido a la carga e inequidad a largo plazo del sistema tributario. Hay una gran literatura sobre el efecto de este impuesto sobre la actividad económica, y una gran coincidencia en las conclusiones. Por tanto, en este trabajo solo se resumen las principales. La productividad de este impuesto ha disminuido desde su introducción, como en casi todos los países que lo han mantenido por un tiempo (ver cuadro 3.5). En el caso colombiano, a pesar del incremento en la tarifa del 2 por mil, a 3 por mil, a 4 por mil, el recaudo se ha mantenido alrededor del 0.6 por ciento del PIB desde que se implementó, con una tendencia decreciente (Cohelo et al. (2001). Segundo, este impuesto conlleva a la des- intermediación financiera: las transacciones con cheques cayeron cerca de 44% al incluir el impuesto y la preferencia por el efectivo aumentó (Lozano y Ramos, 2001), y siguen cayendo como porcentaje del total de transacciones. Esto ocurre porque se utilizan múltiples endosos de los cheques, se desvían los depósitos hacia la banca *offshore* o hacia instrumentos financieros internacionales. Los riesgos asociados a la aplicación del impuesto a las transacciones financieras se amplifica cuando el sistema financiero del país es débil, y aumenta la probabilidad de que un banco débil caiga. Tercero, un nuevo estudio muestra que tiene costos importantes para el bienestar de la sociedad como un todo (Suescún, 2001). En

parte esto ocurre porque distorsiona la actividad productiva (son los usuarios los que pagan el impuesto), afecta la rentabilidad de las entidades y encarece el crédito.

Varios grupos entrevistados anotaron que este es un impuesto que afecta a todos los niveles de la economía, no sólo generando desintermediación financiera sino que es también malo para los ahorradores. Aunque los bancos no han presionado políticamente para mantenerlo, de acuerdo a los entrevistados se entendía que el gobierno no lo eliminaría porque es un impuesto administrativamente fácil de recaudar, genera información sobre clientes valiosa para la DIAN, y como dijeron algunos, “es una forma de tributar al narcotráfico”²⁸ y el ingreso fiscal es muy importante. Sin embargo, varios estudios han demostrado que, contrario a la percepción, el impuesto tiende a recaer sobre individuos y empresas con pocas posibilidades y mecanismos de ahorro. Además, existen mecanismos legales para que los bancos eximan a sus clientes importantes de este impuesto, o sea que empresas muy grandes no lo están pagando. Por tanto, en la práctica parece que no es un impuesto progresivo. (Ver Arbelaez, Burman y Zuluaga (2005)).

Cuadro 3.5

Gravamen a los movimientos financieros y su productividad, países seleccionados

País	Tasa			Recaudo%PIB		%Ingresos Tributarios		Productividad	
	1999	2000	2004	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Brasil	0,22	0,34	0,38	0,83	1,33	2,9	4,8	4,00	3,96
Ecuador	1	0,8	nd	3,5	2,33	26,7	17,1	3,5	2,91
Colombia	0,2	0,2	0,4	0,73	0,6	4,2	3,4	3,66	3

Fuente: Ebriell, Summers,

3.4 Administración tributaria nacional

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ha hecho una serie de reformas importantes en los últimos años, no solo para mejorar el servicio al cliente como también para automatizar procesos (tales como el sistema Muisca²⁹ y el sistema de Registro Único del Contribuyente). Dada la complejidad del sistema tributario y las cambiantes leyes y decretos reglamentarios que se expiden constantemente, la DIAN tiene un enorme trabajo de administrar el sistema en Colombia.

Sin embargo, existen dos aspectos de la estructura de la administración tributaria que generan incentivos perversos y contribuyen a la complejidad. El primero tiene que ver con el hecho de que la interpretación jurídica de una disputa tributaria entre el contribuyente y el gobierno está a cargo de la DIAN y no se crean precedentes. Esto lleva al punto en la cual se pueden dar decisiones contradictorias en diferentes casos, y al no tener precedente, aumenta la

²⁸ Hay que ser claro que los bancos de Colombia están sujetos a regulaciones estrictas de prevención de lavado de dinero por el sistema financiero, los cuales se cumplen. El punto aquí es que, en la medida en que el dinero que proviene del narcotráfico, ya sea en cuantías pequeñas, pasa por el sistema bancario, se puede gravar con este impuesto.

²⁹ La DIAN se encuentra actualmente implementando un ambicioso sistema de información que permitirá mejorar en forma importante el cruce de información de los distintos agentes económicos involucrados en el sistema tributario. El software es parecido al que se utiliza actualmente en España, y se encuentra en una etapa de desarrollo. Eventualmente simplificar el pago de impuestos al permitir la automatización de las declaraciones.

incertidumbre de un empresario que reclama su desacuerdo a una decisión de un auditor. Al tener la DIAN el mandato de recolectar la mayor cantidad de impuestos, es claro que siempre irá a favor de la decisión que implique mayor pago de impuestos—muy probablemente en contra del empresario. Al ser tan complicado y cambiante el código tributario colombiano, los casos en que se necesita interpretación judicial son bastante frecuentes, y la DIAN no tiene la capacidad de hacerlo bien, pues esa no es su función principal. Por tanto los empresarios se quejan de arbitrariedades de la DIAN en ciertas decisiones³⁰.

El segundo aspecto se debe a los sistemas de incentivos de remuneración de la DIAN. Existe un bono general si los auditores de la unidad de grandes contribuyentes encuentran una falla o logran conseguir el pago de mayores impuestos de un contribuyente. Sin embargo, la recompensa es mínima si un auditor encuentra que una pequeña empresa unipersonal se atrasó en impuestos. Por tanto, los incentivos llevan a que se haga un escrutinio detallado y excesivo de grandes contribuyentes, y se ignore el gran número de personas que podrían no estar pagando impuestos, simplemente porque en términos monetarios la cantidad no es importante. Además, existe poca información de los pequeños contribuyentes, y es más efectivo perseguir grandes contribuyentes. Se debía entonces crear un incentivo de remuneración para los que trabajen en la DIAN para cada instancia en donde se crea un nuevo contribuyente, ya sea pequeño o grande.

Dados estos aspectos, los participantes de talleres se quejaron de que agentes de la DIAN son demasiado agresivos y a veces injustos en sus procesos de auditoría y cobro.³¹ Los grandes contribuyentes hablaron de sanciones demasiado grandes por información tardía, omisa o incorrecta que ellos consideraban bastante trivial. Empresarios grandes se quejaron de constantes solicitudes de información adicional por parte de la DIAN demasiado detallada para ser relevante, y requiriendo una reasignación costosa de recursos por parte de las empresas para cumplir con la solicitud. Se habló de visitas o auditorías más frecuentes a contribuyentes que anteriormente habían disputado un cobro que no creían estaba en lo correcto. Se habló de auditores que no descansan hasta que no encuentren un error, e incluso las empresas preferían deliberadamente poner algún error para poder pagar la multa y concluir la auditoría.

Un sistema tributario complicado de administrar como el colombiano aumenta los costos para la DIAN también. Los agentes de la DIAN deben gastar bastante tiempo interpretando el código tributario, emitiendo reglamentos y resolviendo disputas acerca de su aplicación correcta. Dado el limitado presupuesto de administración, esto disminuye la cantidad de tiempo que se puede utilizar en tareas básicas, tales como asegurarse de que los pagos de impuestos se hagan correctamente. Por ejemplo, se puede gastar más tiempo asegurando el pago de los empleados por cuenta propia, que son más difíciles de administrar. Además, con la gran complejidad, la probabilidad de que se identifique a alguien evadiendo impuestos es mucho menor, que a la vez crea más incentivos para evadir en el futuro, creando un círculo vicioso.

³⁰ Un ejemplo explica como la complejidad del sistema causa un desgaste de recursos de la nación. Supongamos que se quiere saber si un bien se puede clasificar como “maquinaria industrial pesada” para efectos de determinar su elegibilidad para cierta exención. Si la ley no es clara al respecto, o se lleva a ambigüedades no deliberadas, no se puede esperar que la DIAN emita interpretaciones claras o consistentes al respecto. Sin embargo, si el sistema fuera simple (por ejemplo, todos los bienes de capital pagan IVA, pero se les da devolución), entonces ni la DIAN ni el contribuyente tendrían que gastar tiempo y recursos tratando de defender su posición de si la máquina es elegible o no, porque no hay ambigüedades.

³¹ Esto resume algunos de los comentarios de los empresarios entrevistados.

Otra preocupación que sobresalió fue la poca información sobre la cartera de mora que maneja la DIAN. Como estas cifras no son claras para el público, por tanto no se sabe realmente cuál es su tamaño. Dado que se ha expresado muchas veces que una recuperación de cartera eficiente se traduciría en ingresos mayores de los que podría traer una reforma tributaria, se hace inminente la necesidad de conocer la dimensión de la cartera en mora.

Finalmente, una mínima cantidad de empresas solicitan formalmente devolución del IVA, y prefieren perder el crédito tributario que les corresponde, pues encuentran el proceso no solo engorroso y lento, sino que generalmente da ocasión para una auditoría. Estas auditorías son demoradas y exigentes para la empresa, por más de que no haya ningún error de contabilidad ni impuesto impago.

Generalmente es más difícil que un individuo evada impuestos municipales, pues el pago de estos impuestos muchas veces son requisitos para otros servicios. Por tanto, se propone una mejor coordinación entre la DIAN y los agentes recaudadores de impuestos municipales.

PARTE 4 COMPETITIVIDAD

Uno de los resultados más importantes sobre la teoría de tributación (Diamond y Mirrles, 1971) establece que en una economía abierta no se debería establecer impuestos diferenciales sobre empresas basado en su localización o en el tipo de producto que ofrecen. La lógica detrás de este mensaje es que se deberían minimizar las diferencias de tasas de impuestos a través de sectores para que las decisiones económicas no se hagan por “ahorrar impuestos,” sino porque la actividad en sí es rentable. Si se minimizan las distorsiones, se puede demostrar que los ingresos tributarios se maximizan dada la tasa, o sea que aumenta la productividad del recaudo de impuestos. Incluso, muchos países en transición y mercados emergentes han acogido esta tesis al establecer una tasa única del impuesto sobre la renta personal.³²

En Colombia se está aplicando el principio opuesto a la teoría. Existen muchas tasas diferentes y exenciones e incentivos diferenciales que crean distorsiones (pues no están basados en ninguna lógica explícita) y que afectan más a los sectores que son menos sensibles a cambios en los impuestos, y por tanto la productividad de los impuestos es baja. La evidencia de esto se muestra a continuación.

4.1 Competitividad de los impuestos en Colombia en un contexto internacional

En un reciente trabajo sobre los aspectos que más influyen en la inversión extranjera en Colombia, Arce y Bergsman (2005), definen tres niveles de importancia³³. El primer nivel se trata de los primeros aspectos que un inversionista extranjero considera cuando decide en qué país ubicarse. Estos aspectos son: el tamaño del mercado (nacional o regional) para el producto que quiere producir, la ubicación geográfica para el caso de bienes, y la estabilidad política y macroeconómica del país. Si algún país no tiene estos elementos básicos, se descarta como posible base (es decir “no pasa” el primer examen). Si la infraestructura es muy deficiente, esto también puede descartar al país de la “lista” del inversionista. Sin embargo, si el país tiene esos elementos básicos, (“pasa” el examen del primer nivel), el inversionista extranjero luego entra al segundo nivel de detalle, a mirar y comparar otros aspectos del país, tales como las barreras administrativas, el código laboral, y el código tributario e incentivos fiscales para su área de interés.

Por tanto, estos factores del segundo nivel (tales como incentivos tributarios específicos) no son tan importantes como los factores del primer nivel, pues solo afectan la decisión al margen. Esta hipótesis explica en parte por qué países como Estados Unidos, Reino Unido, China y Chile tienen tan altos niveles de inversión directa externa aunque ofrecen muy pocos incentivos a nivel nacional, y por qué países como Haití, Belice y países en África, donde las tasas de impuestos son sumamente bajas no reciben casi nada de inversión extranjera: porque “no pasan” del primer nivel.

De acuerdo a esta lógica, existen muchas inversiones que no se hacen en Colombia, y donde el inversionista ni siquiera llegó a considerar el aspecto tributario, porque el país no “pasó” del primer nivel por aspectos de su inestabilidad de políticas, inestabilidad jurídica o inseguridad. En este sentido, el sistema tributario actual solo está afectando las decisiones de:

³² Ver artículo en la revista *The Economist*, “Simplifying Tax Systems”, Abril 14, 2005.

³³ Esta hipótesis rige más que todo para inversión de recursos renovables, o sea, la producción de bienes y servicios.

(i) los inversionistas residentes en Colombia; y (iii) inversionistas que están muy interesados en un recurso natural colombiano, o que tienen algún vínculo personal con Colombia y están esperando mejores condiciones para iniciar inversiones (tales como aquellos colombianos residentes en el exterior, o residentes colombianos que tienen recursos invertidos en el exterior).

Como se discutió anteriormente, Colombia tiene la tasa del ISR más alta de la región, y se pagan muchos otros impuestos. Pero: ¿cómo se puede medir la carga tributaria efectiva de un empresario? ¿Cómo es de competitivo el empresario en Colombia que enfrenta este sistema tributario bajo ciertas circunstancias? Existe un indicador que captura la carga efectiva por cada peso de inversión en cierto sector, llamada la *tasa de impuestos efectiva marginal*. Este indicador se utiliza en el análisis que sigue.

4.1.1 Tasa de impuestos marginal efectiva

El cuadro 2.8 mostró que la tasa de impuestos en Colombia es la más alta de la región, pero esto solo explica parte del problema. El efecto completo del sistema tributario, incluyendo el método de depreciación, deducciones, créditos y exenciones, además de los efectos de la inflación se pueden estimar correctamente con una tasa de impuestos efectiva marginal (que se abrevia como TIEM). La TIEM toma en cuenta todas las dimensiones del sistema tributario, y algunas facetas de la economía donde se trabaja, para calcular la carga tributaria, o “brecha” como a veces se llama, entre el ingreso económico de un peso antes y después de pagar impuestos. La TIEM es “marginal” en la medida en que se refiere a una inversión en el margen, o sea, aquella que apenas cubre el costo de capital. Si no existen impuestos para las empresas más que el impuesto sobre la renta, si el sistema tributario permite deducción por depreciación de activos productivos idéntico a la forma en que en realidad se aprecian, si la empresa no tiene deuda y si no existen exenciones o beneficios tributarios, la TIEM debe ser idéntica a la tasa legal del impuesto sobre la renta (38.5%). En la medida en que se existen beneficios fiscales, el TIEM es más baja, e incluso puede ser negativa (o sea que hay efectivamente un subsidio del gobierno). Si se trata de muchos impuestos y pocas deducciones, la TIEM puede ser algo más alta que la tasa actual.

La TIEM es un instrumento muy útil para calcular el efecto que una combinación de políticas puede tener sobre la carga tributaria de una inversión en cierto sector. Se deriva de un modelo de maximización del valor de la firma y depende del costo de capital (ver sección 5.1.2 de este trabajo). Todas las empresas están sujetas a varios impuestos e incentivos tributarios, pero la carga también puede variar de acuerdo a la intensidad del uso de ciertos factores de producción, su nivel de apalancamiento financiero y la situación de los accionistas. Para el caso colombiano, se hicieron cálculos a nivel sectorial utilizando información de un reciente estudio del Banco Mundial (2004) para los sectores no manufactureros, y la encuesta anual manufacturera (2002) para el sector manufacturero. Los detalles de la derivación y el método se encuentran en el anexo 2. Se incluyó el efecto de impuestos municipales bajo el supuesto que se trata de empresas radicadas en Bogotá, pero no se consideraron los impuestos parafiscales por ser la base de este impuesto el costo laboral. Se calculó la TIEM tanto para inversionistas extranjeros como para inversionistas colombianos: se supone que estos últimos pagan tasas de interés activas nominales de 15 por ciento a nivel preferencial, mientras que los extranjeros pagan 10 por ciento. Para obtener indicadores de rendimiento, competitividad y retorno, los datos se compaginaron con los de la Superintendencia de Sociedades. El anexo 3 describe también los supuestos de parámetros utilizados y la fuente de datos.

La TIEM para una inversión nueva en Colombia es muy alta, de 47%, además, resulta ser un poco más alta para los inversionistas extranjeros que para los colombianos. Las primeras dos columnas del cuadro 4.1 muestran la TIEM por sector económico para un inversionista extranjero, mientras que las siguientes dos columnas muestran el caso para un inversionista colombiano³⁴. La diferencia entre la columna llamada “empresa con utilidades” y la “nueva inversión” es que, en el primer caso, la empresa puede aprovechar la deducción del 30 por ciento para reinversión en adquisición de maquinaria y equipo, mientras que una inversión nueva, que se supone aún no tiene utilidades no puede aprovechar este incentivo (esto se discute más adelante). En ambos casos las empresas colombianas tienen TIEMs más altas porque al poder deducir los gastos por intereses pagados, la alta tasa del ISR les afecta favorablemente su carga de impuestos efectiva.

Se observa además que para una empresa manufacturera colombiana que ya tiene utilidades, su TIEM es de 23%, mientras que si no tiene utilidades la TIEM es considerablemente mayor, de 39%, pues no puede utilizar el incentivo. Sin embargo, el hecho de que la TIEM es más baja que las tasa legal de 38,5% tal vez explica por qué los empresarios grandes no se quejaron tanto de la tasa del ISR en los talleres. Lo que más resalta es que la TIEM para un inversionista extranjero que quiere hacer una inversión nueva es de 49%! Se entiende por qué Colombia es tan poco competitiva en ciertas áreas de inversión.

La TIEM varía considerablemente por sectores económicos, de acuerdo al cuadro 4.1. Gran parte se debe a que varios sectores tienen una tasa del ISR reducida de 22% con sobretasa (deportes, recreación, educación, cultura, etc), mientras que los sectores como ganado, publicaciones, licor y servicios públicos están exentos del ISR. Existen también diferencias en la composición de activos que lleva a diferencias de la TIEM por sectores, además de la tasa el IVA que pagan sus insumos. Por ejemplo, como se verá más adelante, el sector de “*servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones*” se beneficia sustancialmente de la deducción del 30 por ciento, pues la mayor parte de sus adquisiciones se refieren a equipos de transporte.

La TIEM para un inversionista extranjero en una zona de libre comercio es de 44%, demasiado alta (no se presenta en el cuadro 4.1 pero se calculó por los autores). Esto se debe que un inversionista que quiera repatriar sus utilidades debe pagar una tasa de 38,5% sobre las remesas, y una tasa adicional del 7% sobre el remanente. Además, no puede aprovechar las deducciones y exenciones que reducen su renta gravable. Claramente, estas zonas de libre comercio no son competitivas para extranjeros en Colombia a diferencia de otros países en la región que se estudiaron, donde los inversionistas ubicados en zonas de libre comercio están exentas de todos los impuestos.

La carga tributaria efectiva en Colombia también es alta si se compara con otros países. El cuadro 4.2 compara las TIEMs de Colombia con varios otros países emergentes. Aunque los cálculos reflejan diferentes supuestos y niveles de agregación, y por tanto no son estrictamente comparables, se puede notar que las tasas en Colombia son relativamente altas.

³⁴Estos resultados son generalmente consistentes con aquellos de Zodrow que se presentan en el próximo “Memorando de País” del Banco Mundial. Sin embargo, en el trabajo de Zodrow el foco principal es en comparar los diferentes aspectos de una política, pero nuestros TIEMs tratan de simular la verdadera situación que enfrenta un inversionista en cada sector. Aunque existen diferentes niveles de apalancamiento por sector (incluso, por empresa), y este no es el foco del análisis, en este trabajo se escogió un nivel de endeudamiento sobre activos que más o menos refleja el promedio en Colombia, o sea, de 30 por ciento.

Para las inversiones en manufacturas no tradicionales y ciertos servicios para exportación, casi todos los países pequeños y medianos en la región tienen una TIEM baja (no mayor a 10%). En Colombia la TIEM es entre 30 y 40 por ciento, por lo mencionado con respecto a las remesas. Estas inversiones son más sensibles a impuestos e incentivos de acuerdo a varios estudios (por ejemplo, Morisset y Pirnia (2000)). Hay que aclarar que las zonas de libre comercio ofrecen algunas ventajas administrativas en comparación al sector manufacturero básico.

Se hicieron varias simulaciones de los TIEMs, cambiando los supuestos sobre política tributaria. El resultado central es que el impuesto al patrimonio no cambió en una forma importante la carga tributaria unitaria para las empresas. Sin embargo, el incentivo temporal de dejar que las empresas deduzcan en el primer año el 30% del valor de maquinaria y equipo, el cual luego se permite acelerar, tiene un efecto muy importante sobre los incentivos del inversionista, aunque únicamente en el corto plazo. Lo irónico es que este incentivo fue otorgado como un mecanismo de consolución por imponer el impuesto a la seguridad democrática, pero resulta que en neto los empresarios quedaron con una reducción de impuestos excesiva—y el fisco perdió dinero en neto. Además, de acuerdo a entrevistas, este tipo de deducciones no necesariamente incentiva nuevas inversiones, sino que más bien se adelantan las decisiones de inversión que ya se iban a hacer (ver Shah, 1995).

4.1.2 Efectividad de los incentivos tributarios para la inversión en Colombia

Muchos países pequeños y medianos ofrecen incentivos tributarios, así como regiones y estados dentro de países grandes (tales como Estados Unidos, China y Brasil). De acuerdo a Bergsman (2005), un enorme volumen tanto de estudios de investigación como experiencia durante los últimos 40 años muestra que los incentivos fiscales tienden a ser efectivos en situaciones en donde la decisión de inversión está entre alguna de las siguientes dos opciones:

- *Plataformas similarmente atractivas de producción para exportación a otros mercados* (tales como Tailandia vs. Malasia; Costa Rica vs. República Dominicana).
- *Partes similarmente atractivas de un mercado grande* (tal como estados dentro de los Estados Unidos, o Brasil, o países dentro de la Unión Europea)

La efectividad de los incentivos depende de la clase de inversionista, el tipo de incentivo, el grado de competencia por la inversión, la calidad del lugar, y la respuesta de otros países al aumento o descenso de los incentivos de sus competidores. Los incentivos fiscales u otros mecanismos de reducción de costos tienden a ser efectivos cuando las inversiones están orientadas a la exportación, en países o regiones que son similares a países o regiones vecinas, y donde los incentivos ocurren más temprano en la vida del proyecto y con más certeza. Los criterios para clasificar los incentivos son varios; (i) de acuerdo al sector; (ii) los que tratan de fomentar la actividad económica en ciertas zonas; y (iii) de acuerdo al tipo de inversión, por ejemplo, si se trata de inversión para productos exportados o inversión en innovación tecnológica. En esta sección se presentan la situación de Colombia y se discuten sus ventajas y desventajas.

Gran parte de los incentivos tributarios en Colombia están programados para vencer en los próximos 2 o 3 años, ya sea porque fueron establecidos como temporales o porque es necesario para cumplir los artículos de la Organización Mundial del Comercio. La evidencia que se recoge en este estudio de acuerdo a las entrevistas y de acuerdo su efecto económico

demuestra que generalmente son aprovechados por inversionistas que *ya pensaban hacer la inversión en todo caso, con o sin incentivo*, y rara vez son aprovechados por inversionistas nuevos, pues por su mismo diseño no les es atractivo.

Incentivos regionales:

La Ley Páez (Ley 218 de 1995, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994), tiene el propósito de ampliar plazos de pagos de impuestos y extender beneficios fiscales y arancelarios (empresas libre de impuesto sobre la renta por 10 años hasta el 2005) a los municipios de Neiva y Popayán, o sea, aquellos afectados por el sismo y avalancha del Río Páez. De acuerdo a la misión de ingresos, la Ley Páez tuvo un efecto marginal sobre el desarrollo de esta zona, pues muy desde temprano se presentaron cuestionamientos constitucionales sobre la Ley. Por tanto, hoy en día no es efectivamente operativa para inversiones nuevas, sin embargo, varias empresas aún reciben esta exención como se evidencia en el cuadro 4.3. Este cuadro muestra que casi el 25 por ciento del costo fiscal del gobierno colombiano por concepto de rentas exentas provendrá del incentivo Ley Páez, de acuerdo a los últimos datos estimados por la DIAN. Sin embargo, lo están aprovechando empresas que ya están instaladas allí, pues faltan unos meses para que se caduque la ley. O sea, se está perdiendo ingresos fiscales, pero no se están generando inversiones nuevas.

Ley Quimbaya (Eje Cafetero): se trata de la Ley 608 del 2000 por el cual se dictan disposiciones para aliviar la situación de calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999 en la zona cafetera. Este incentivo tiene un costo fiscal insignificativo para el gobierno, pero parece no estar limitado en el tiempo. Aunque el incentivo contribuyó de alguna manera a atraer construcción para la rehabilitación después del desastre, la rehabilitación que ocurrió se debió a la importante presencia del FOREC que canalizó importantes recursos fiscales. No tuvo mucho que ver con el incentivo tributario.

Estos dos incentivos están mal diseñados porque se está utilizando el sistema tributario para canalizar recursos extraordinarios del gobierno a una zona de desastre. Las buenas prácticas internacionales sugieren que la forma de rehabilitar una zona de desastre es mediante una agencia de desastres que canalice recursos a las personas que sufrieron el desastre—tal como lo hizo la FOREC--no para incentivar inversión nueva. Los campesinos que sufrieron no pagan impuestos, por tanto no beneficiaron de estos incentivos. Además, como ocurre con este tipo de incentivos en otras partes del mundo, las inversiones tienden a concentrarse en las secciones más desarrolladas del área de desastre—no las más atrasadas donde más se necesitan. La única ventaja que tienen estos incentivos es que son relativamente fáciles de administrar por la dificultad de reclamar falsamente la exención.

Inversión en minería y petróleo: Las empresas en esta actividad en Colombia pueden deducir gastos incurridos para el comienzo de la explotación. Este es el único incentivo sectorial que está enfocado a la inversión extranjera, y es relativamente común en otros países de la región con sectores mineros o de hidrocarburos, tales como Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Silvicultura y agricultura: Las nuevas plantaciones forestales en Colombia pueden recibir un crédito fiscal de 20 por ciento calculado con base en la inversión hecha, certificada por las autoridades competentes. Alternativamente, pueden obtener un certificado de exención de

impuestos valorado entre 50% y 75% de los costos, dependiendo del número de árboles sembrados. Este incentivo ayuda a fomentar actividades que mejoran el medio ambiente. Las nuevas inversiones en agricultura también reciben deducciones no mayor al 10 por ciento del ingreso neto del contribuyente. Este tipo de incentivos sectoriales son muy comunes en otros países, y son respaldados por la teoría si son de carácter general y al mismo tiempo tratan de compensar por una *externalidad* (por ejemplo, sembrar árboles ayuda al medio ambiente).

El Plan Vallejo fue establecido como el pilar de la política de promoción de exportaciones de finales de los años sesenta y se trata de sistemas especiales de Importación - Exportación que permiten importar temporalmente al territorio aduanero colombiano con exención total o parcial de derechos de importación. Este esquema se debe mantener para materias primas, lo cual es compatible con la OMC. El esquema de ALTEX Artículo 35 funciona de una manera similar, pues da privilegios administrativos, reduciendo los trámites burocráticos de importación y exportación generalmente requeridos para empresas con una trayectoria de exportaciones grandes. Estos “privilegios” administrativos no deberían ser solo para unos, sino para todos: todas las empresas colombianas deben tener barreras administrativas mínimas. Se debería generalizar, y por tanto no ser un “incentivo especial.” Una reglamentación general para importar y exportar se debería implementar para todos y así poder eliminar privilegios para unos.

Zonas especiales económicas de exportación (ZEEEs): fueron creadas bajo la ley 677 del 2001 para promover y desarrollar la producción de bienes y servicios para exportación en las zonas especiales. Las ZEEEs se encuentran en las áreas metropolitanas fronterizas de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales. Las empresas en estas áreas están exentas del ISR para la proporción de ventas dirigidas al mercado externo, como también los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos efectuados por las sociedades comerciales. Estos últimos tampoco deben pagar impuestos de remesas. También se han establecido **Zonas industriales para servicios tecnológicos o turísticos (ZISTT)** en Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, Cúcuta, Palmaseca, Rionegro, Santa Marta y Urabá, las cuales gozan de los mismos incentivos tributarios que las ZEEEs. Estos últimos incentivos rigen por 10 años a partir del 2004. Las zonas francas (o sea, las ZEEE y ZISTT), constituyen el único mecanismo que cuenta hoy Colombia para atraer maquinaria y equipo sin impuestos dedicados a manufacturas y servicios para mercados tanto internacionales como locales y con unos ágiles procedimientos de comercio exterior. Estos procedimientos coinciden con las herramientas estratégicas que utilizan Centro América y el Caribe.

También existen las **Zonas de régimen aduanero especial**, donde comerciantes domiciliados en el resto del territorio nacional podrán descontar el IVA de mercancías provenientes de la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Urbilla y Manaure, zonas relativamente menos desarrolladas. Este último tipo de régimen también es común en muchos países.

Sin embargo, de acuerdo a entrevistas con empresarios, las ZEEEs en Colombia están con capacidad libre del 60 por ciento. Los empresarios en Cali decían que esto se debía en parte a que otras empresas se habían acogido a la Ley Páez, pero también dieron otras razones por las cuales estas zonas no han tomado impulso. Con respecto a las **Zonas industriales para servicios tecnológicos o turísticos** que son un buen ejemplo de cómo los problemas de inestabilidad jurídica y política no logran compensarse con beneficios tributarios.

Las ZEEE y las ZISTTs se rigen por un diferente régimen ante la ley y el tratamiento tributario diferenciado de bienes y servicios también crea innecesarias complicaciones. Se deben mantener pero reenfocar los incentivos relacionados con las zonas francas y zonas económicas especiales.

Debe resaltarse cómo la Organización Mundial de Comercio tan solo limitó la exención de renta para exportación de bienes. Los demás incentivos de las zonas francas y de las zonas económicas especiales son compatibles con la Organización Mundial de Comercio.. Colombia debería considerar unificar y simplificar los regímenes de las ZEEEs y ZISTTs como es común en muchos países: no existe razón alguna de un tratamiento tributario diferente, excepto la complicación.

Deducción temporal de activos fijos: (*Artículo 158-3 de la Ley 863 del 2003*). Las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta podrán deducir el 30% del valor de las inversiones efectivas realizadas solo en activos fijos reales productivos adquiridos, aún bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra. Solo podrá realizarse por los años gravables 2004 a 2007. Esta deducción se concede independientemente de que se inviertan o no las utilidades.

Este incentivo es muy generoso porque no se reduce la base de costos sobre la cual se calcula la depreciación, o sea que se está dando una deducción efectiva de 130 por ciento a lo largo de la vida de la máquina. Por ejemplo, para maquinaria con una vida útil de 10 años (depreciación de 10% al año), el inversionista puede deducir 40% el primer año y 10% para cada año adicional durante los próximos 9 años, o sea que al final dedujo 130% del valor inicial del activo. Sin embargo, este incentivo no fomenta la nueva inversión, sino que le da un beneficio tributario a aquellas empresas que estaban generando utilidades y deciden comprar activos fijos entre el 2004 y 2007. Existen tres razones porque:

- i. El incentivo tributario no le permite al inversionista diferir al futuro la deducción. De manera que si la empresa no tenía utilidades en los años en la cual rige este incentivo (2004-2007) no le sirve de nada. Como se vence en el 2007, empresas pequeñas contemplando una nueva inversión no la considerarán si no están recibiendo utilidades (de acuerdo a la declaración de impuestos) ahora, pues es muy poco tiempo para que la inversión tome fruto.
- ii. Tiene un problema de equidad, pues favorece a los que ya generan utilidades, además el incentivo es mayor entre más alta la carga de impuestos totales que paga la empresa. En el análisis de las TIEM más adelante, se observa que este incentivo es supremamente generoso para un inversionista que está realizando ganancias en los años relevantes y paga la tasa máxima del ISR.
- iii. De acuerdo a las entrevistas, pocos empresarios admitieron haber iniciado nuevas inversiones como resultado de este incentivo, aunque algunos comentaron que habían adelantado proyectos que planeaban hacer en el futuro. Por tanto, el incentivo no está cumpliendo su función principal de incentivar *nueva* inversión, sino que es un “bono gratis” a los que las empresas que ya están invirtiendo. Aunque parece haber llevado a mayor inversión en ciertos sectores, tales como el de hidrocarburos, muy posiblemente se trata de inversiones que se adelantan para aprovechar el incentivo temporal

El análisis del efecto de este incentivo sobre la TIEM por sector muestra una gran diversidad, pero se observa que los sectores que más se benefician son también los que más lo han

aprovechado. Primero, como no se puede aplicar esta deducción para estructuras ni terrenos, tiende a tener un efecto grande en sectores donde maquinaria y equipos constituyen la mayor parte de los activos. El impacto más grande es sobre transporte y comunicaciones, donde la deducción redujo la TIEM de 36% a -12% para una empresa nacional, y el beneficio del sector constituyó el segundo costo fiscal más grande por sectores. En el sector *Minería e Hidrocarburos* la deducción le redujo la TIEM de 38% a -5%, y fue el sector que más aprovechó este beneficio (ver cuadro 4.3). Para el sector manufacturero en su totalidad, la deducción redujo la TIEM solo un poco, a 23%, y su uso no le costó mucho al fisco.

El cuadro 4.3 también compara el beneficio fiscal para los sectores de esta deducción, y su costo fiscal, contra los efectos que tiene sobre la inversión y el retorno a los activos, de acuerdo a datos de la Superintendencia de Sociedades. Lo primero que se observa es que no existe correlación alguna, ni es significativa, la reducción de la TIEM y el retorno a los activos. Obviamente, existe una relación entre el tamaño del beneficio y la reducción de la TIEM.

El efecto sobre la TIEM es grande, pero el costo fiscal para el gobierno es aun mayor. Con base en las declaraciones de renta presentadas para el año gravable 2004, la DIAN calculó que 4541 empresas y 4921 personas naturales solicitaron la deducción del 30% por gastos en inversión en activos fijos reales productivos. El monto total del gasto deducible alcanzó la suma de \$2.189 miles de millones, lo que tiene un costo fiscal de \$843 miles de millones. Este costo constituyó 0.33 % del PIB. Un componente importante de este gasto deducible proviene directamente de empresas públicas, las cuales solicitaron un gasto deducible con un costo para el gobierno central de \$135 miles de millones. Sin embargo, esto no tiene un costo alguno para el sector público consolidado, pues se trata de una transferencia inter-institucional.

Incentivos a maquinaria y exención del IVA

Existen otros incentivos en IVA y aranceles para la maquinaria pesada y la industrial. Sin embargo, la ley no define claramente qué constituye “maquinaria pesada”, lo que añade a las tareas de la DIAN la interpretación jurídica de la norma, con la consiguiente incertidumbre. En general la tendencia internacional es de dar una exención de aranceles para la importación de maquinaria y equipo (inversión), además de permitir el crédito del IVA pagado para insumos. La regla debería ser que si un impuesto es un costo o gasto pueda ser deducible. De otra manera se está aumentando la tasa efectiva de renta.

Existen tres distorsiones relacionadas al IVA:

- *IVA implícito.* Para manejar el problema de los productores nacionales excluidos del IVA de la competencia que importadores con derecho a acreditar el IVA en sus importaciones se creo lo que se llama el IVA implícito en 1998. Esta medida es una especie de arancel compensatorio para importadores que aproxima el IVA implícito a los productores nacionales excluidos del gravamen. La regla del IVA implícito es compleja porque es equivalente a un conjunto de tasas dispersas en el arancel aduanero.
- *IVA a bienes de capital.* El beneficio que hoy existe es temporal (programado para vencer en diciembre de 2005). El IVA en bienes de capital se debe manejar como cualquier otro IVA, con posibilidad de imputar a renta en ciertas circunstancias para no perderlo.

- *Discriminación contra servicios de exportación frente a exportación de bienes.* Una falla del IVA es que grava servicios exportados mientras que exime exportaciones de bienes. Esto constituye un desincentivo a la exportación de servicios, lo que va en contra de las mejores prácticas internacionales.

Incentivos tributarios a la ciencia y tecnología: Colombia tiene cuatro tipos de incentivos para inversión en ciencia, tecnología e innovación:

- Una deducción equivalente al 100% de la donación que se realice a entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social y actividad correspondan al desarrollo de la investigación científica y tecnológica, siempre y cuando las mismas sean de interés general.
- Una deducción equivalente al 125% del valor de lo invertido o donado en actividades científicas o tecnológicas, previa calificación tanto de las entidades sin ánimo de lucro en donde se invierte o se realiza la donación, como del proyecto para el cual se destina.
- Una exención del IVA para equipos y elementos que importan las instituciones de educación superior, centros de investigación y de altos estudios, debidamente reconocidos por Colciencias y que estén destinados a proyectos de investigación científica o tecnológica.
- Son exentas las rentas provenientes de nuevos productos medicinales y el software elaborado en Colombia y amparado con nuevas patentes registradas ante la autoridad competente, siempre y cuando tengan un alto contenido de investigación científica y tecnológica nacional, certificado por Colciencias. Esto se estableció en el artículo 207-2, ley 788 del 2002.

Estos incentivos tienen la ventaja de que tratan de compensar las fallas del mercado ('externalidades') bien documentadas en la literatura económica. O sea que una empresa no invierte tanto en ciencia, tecnología e investigación (C-I-T) como sería deseable para la sociedad. Por tanto, se justifica este tipo de incentivo, e incluso muchos países los utilizan. Un estudio reciente de Fedesarrollo (2005) muestra que aunque Colciencias maneja bien el proceso de calificación, los incentivos deberían estar mejor diseñados. Las empresas que más los utilizan, generalmente empresas grandes, también reportan que harían sus inversiones aún sin el incentivo tributario. El estudio también muestra que el costo fiscal de estos incentivos es mínimo, pues pocas empresas o entidades los aprovechan.

Con respecto al último incentivo referente al software, este incentivo tiene un grave problema de diseño, que comparte con todos los incentivos (rentas exentas) establecidas la ley 788 del 2002 (ver recuadro 1). El incentivo otorga la exención al ISR a empresas productoras de software solo para el periodo de 10 años *comenzando desde enero del 2003*. Eso significa que una empresa que comienza a desarrollar software, que no producirá utilidades inmediatamente sólo aprovechará unos años del incentivo. Mientras que una empresa que ya produjo el software o medicamento, incluso antes de la promulgación de la ley, recibe el incentivo por los 10 años completos. Se recompensa a una empresa que ya desarrolló el software, pero no se le da mucho incentivo para motivar a una empresa con una nueva idea para que lo haga.

Incentivo para el empleo y otros: Las empresas que aumentan el número de empleados en más de 5 por ciento sobre el año anterior tienen derecho a un crédito fiscal equivalente al valor de las prestaciones sociales y salarios pagados en ese mismo año. Este incentivo puede

ayudar al margen a una empresa, sin embargo, los altos costos parafiscales y de seguridad social son una carga mucho más grande para los empresarios. Si se quiere fomentar el empleo, sería mejor reducir los costos parafiscales.

Cuadro 4.1

Tasa de impuestos efectiva marginal en Colombia por sectores económicos

Sector de Actividad Económica	Empresa extranjera		Empresa colombiana	
	Empresa con utilidades	Nueva inversión	Empresa con utilidades	Nueva inversión
Primario				
Agropecuario, silvicultura y Minería e	-6%	-6%	-33%	-33%
	12%	48%	-5%	38%
Manufacturero				
Manufactura de	31%	48%	18%	38%
Manufacturas textiles, prendas de vestir y	27%	49%	13%	39%
Fabricación de productos minerales y	20%	45%	5%	35%
Industria de Madera, Corcho y	18%	48%	2%	38%
Fabricación de Automóviles y	31%	49%	17%	39%
Servicios y Otros				
Construcción	47%	50%	36%	40%
Electricidad, Gas y	-5%	-5%	-33%	-33%
Comercio	43%	50%	32%	40%
Servicios de Transporte, almacenamiento y	7%	47%	-12%	36%
Servicios	33%	48%	19%	37%
Servicios de hoteles, restaurantes y	23%	35%	5%	20%
de la cual: turismo	-6%	-6%	-33%	-33%
Actividades deportivas y de	26%	36%	11%	23%
Otros Servicios	13%	30%	-6%	14%
Promedio para la Economía	28%	47%	13%	36%
sector manufacturero,	36%	49%	23%	39%

La diferencia entre los dos grupos de escenarios es que la "empresa con utilidades" puede deducir inmediatamente el 30% de sus gastos en maquinaria y equipo, pero la "nueva inversión" no lo puede hacer (porque no tiene utilidades y no hay una regla de transferencia de pérdidas al futuro).

Fuente: cálculos de Valerie Mercer-Blackman

Cuadro 4.2
Tasas de Impuestos Efectiva Marginal para Países Seleccionados, varios años

	Tasa legal vigente cuando se hizo el estudio	TIEM de manufactura	METR de servicios
Colombia			
Zonas de libre comercio	38.5	49	30 a 40
Sin incentivos		49	31 a 40
Brazil	34	27	31
Costa Rica			
Zonas de libre comercio	30	6	5
Sin incentivos		25	19
Méjico	35	39	38
España	35	32	29
Canadá		4	7
China	24	43	33
Chipre			
exportaciones (ISR mas bajo)	20/25	3	n.a.
Exención de 10 años		2	3
República Checa			
Exención de 10 años (discrecional)	31	6	5
Sin incentivos		44	29
Hungría			
Exención de 10 años (discrecional)	18	5	5
sin incentivos		38	31
India	36	23	22
Irlanda	12.5	16	18
Israel			
Zonas de Libre Comercio	36	6	6
Otros		7	7
Jordania			
Zonas de Libre Comercio		4 a 11	7 a 21
Sin incentivos		18 a 25	18 a 25
Malasia			
Exención de 5 años @ tasa del 8.4%	28	3	1
60 % deducción para inversión		7	2
Malawi			2
Rusia		24	27
Singapur			
Sin incentivos	25.5	21	22
Inversión pionera		3	2
expansión		casi cero	1
Sur Africa	nd		32
Tanzania	nd		17
Zambia	nd		8
Estados Unidos	40	22	24
Reino Unido	30	18	19
Suecia	28	10	13
Alemania	38	33	33

Estos estimados reflejan diferentes metodologías y supuestos paramétricos, además de diferentes años y por tanto no son directamente comparables. Además, la legislación de estos países podría haber cambiado desde que se hicieron los cálculos; en la mayor parte de los casos se han reducido las tasas del ISR. Therefore, comparisons of Colombia's current situation with these estimates tends to make Colombia. Para algunos, Duanjie Chen and Jack M. Mintz, http://www.cdhowe.org/english/tax_centre/
Fuente: Joel Bergsman, basado en archivos de FIAS y cálculos de varios expertos.

Cuadro 4.3
Efecto sobre cada sector económico en las deducciones del 30 % para maquinaria
(Artículo 158-3)

Subsector	Deducción de 30% para activos fijos		Efecto sobre inversión	
	Participación en beneficio fiscal total por deducción (%)	Costo fiscal de deducción, 2005 (miles de millones de pesos)	TIEM para empresa que puede aprovechar deducción	Retorno a los Activos, 2004
Minería e hidrocarburos	25.7%	216	-5%	-19.5
Servicios de Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13.1%	111	-12%	-16.0
Comercio	11.9%	93	32%	1.5
Electricidad, Gas y Vapor	10.2%	86	-33%	0.2
Comercio de Automóviles y Accesorios	7.4%	7	17%	-28.2
Fabricación de productos minerales, sustancias químicas y otros	6.9%	120	5%	0.2
Manufactura de alimentos	6.2%	53	18%	3.0
Otros Servicios	5.7%	48	-6%	-10.4
Servicios financieros	4.9%	41	19%	-10.5
Manufacturas textiles, prendas de vestir y cuero	2.3%	20	13%	0.0
Industria de Madera, Corcho y Papel	1.9%	16	2%	-0.1
Construcción	1.4%	12	36%	1.8
Agropecuaria, silvicultura y pesca	1.3%	11	-33%	1.5
Actividades deportivas y de esparcimiento	0.8%	7	11%	-76.4
Servicios de hoteles, restaurantes y similares.	0.3%	2	5%	1.5
de la cual: turismo	nd	nd	-33%	7.4
Manufactura, total	27.2%	292	23%	2.1
Promedio para la Economía	100.0%	843	13%	-0.1

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Ministerio de Hacienda (primeras dos columnas, estimados 2005); cálculos de los autores; y Superintendencia de Sociedades.

4.2 Efectos económicos y fiscales de los incentivos tributarios

En esta sección se analiza los efectos económicos de los incentivos tributarios a la inversión. Primero se consideran los efectos generales, luego los efectos sobre los sectores, luego el impacto sobre la inversión extranjera, y finalmente, el costo fiscal por sector.

4.2.1 Efectos fiscales generales

El cuadro 4.4 muestra el beneficio monetario de algunos de estos incentivos con respecto a las utilidades, por sector económico. Se observa que el costo fiscal de todas las exenciones, deducciones y descuentos es casi de 1 por ciento del PIB. Si se toma en cuenta que el recaudo por el impuesto a la renta en el 2004 fue de 6 % del PIB, eso significa que el costo fiscal es considerable. Mirando en detalle, se observa que la cuarta parte de esas rentas exentas se explica por los beneficios concedidos a través de la Ley Páez. Por su parte, las zonas francas y sus usuarios reciben en forma conjunta 3,2% de este beneficio tributario, los inversionistas en la ciencia y tecnología recibieron 1,3% y empresas ubicadas en el Eje Cafetero recibieron 0.5% a las exenciones. Los hoteles recibieron muy poco, posiblemente debido a que la exención en este sector es muy reciente.

Las zonas francas no han estimulado el crecimiento económico como lo han hecho en algunos países de Centroamérica, pues son muy pequeñas, pero contribuyen en una manera

positiva.³⁵ Dado el bajo uso del régimen de zonas francas, se lleva a la pregunta de por qué se aprovechan tan poco estos incentivos en Colombia. La respuesta ya se ha dado: (i) otros aspectos están creando impedimentos mayores hacia la inversión; y (ii) los incentivos están mal diseñados, tal que no es siempre beneficioso utilizarlos, pues el costo de la transacción y la incertidumbre relacionada puede exceder, en muchos casos, el beneficio del incentivo.

Colombia está considerando mantener parte del régimen de las zonas francas y ZEEEs, después del 2006 en una forma compatible con los nuevos reglamentos de la OMC, pero esto requerirá desmontar la exención del ISR para zonas francas. Este mismo dilema lo están enfrentando muchos otros países emergentes. Sin embargo, se puede continuar la exención del impuesto sobre la renta para exportación de servicios ubicados en zonas especiales, aunque no manufacturas, y esto se podría aprovechar. Como ya se discutió, tales decisiones relacionadas con una estrategia integral de competitividad requieren un análisis más allá del aspecto puramente tributario.^{36,37}

Con respecto al empleo adicional que genera las exenciones, el DNP (2000) había calculado que una eliminación de todas las exenciones al impuesto sobre la renta, concentrándose sobre todo en el efecto de la Ley Páez, aumentaba el empleo por 0,53 por ciento, sin embargo, no es claro que la eliminación de las zonas francas por sí solas disminuiría el empleo.

4.2.2 Efectos sobre la competitividad los diferentes sectores

Se quiere saber si el gobierno tiene una estrategia, implícita o explícita, de enfocar incentivos hacia ciertos sectores que tienden a ser más productivos. Si esto es así, debería haber una correlación importante y negativa entre las TIEMs e indicadores de competitividad y productividad de los sectores. Puesto de otra forma, se debería esperar que el sistema tributario en su totalidad reduzca la carga tributaria para aquellos sectores que pueden jalinear la actividad económica en Colombia.

El cuadro 4.5 muestra que existe una correlación pequeña, que no es significativa, entre la TIEM e indicadores de productividad. La correlación entre las TIEMs y el crecimiento del sector es igual a 0.28, pero del signo contrario a lo esperado. Significa que la política implícita es de aumentar la carga para aquellos sectores que son más productivos. Sin embargo, la correlación no es estadísticamente significativa, sugiriendo que la política de incentivos tributarios no se está enfocando bien, o simplemente no existe porque posiblemente las decisiones de cuáles sectores incentivar se toman con criterios no-

³⁵ Las exportaciones industriales desde zona franca alcanzaron un valor pico en el 2001, US\$528,6 millones, que representa un 9,3% del total de exportaciones industriales del país. En el 2004 realizaron exportaciones por US\$668 millones, que representa 7,5 por ciento de las exportaciones totales. Además, realizaron compras por \$658.000 millones de pesos a diversos proveedores nacionales. Las empresas contabilizaron 30.000 puestos de trabajo en el 2004, más o menos 0,3 por ciento de los 11 millones de empleados nacionales y pagaron \$52.000 millones en impuestos.

³⁶ De acuerdo a un documento del MINCOMEX, las condiciones que debería cumplir un régimen alternativo al de las zonas francas para ser compatible con los compromisos ante la OMC son, entre otros, los siguientes: i) no estar sujeto en modo alguno a compromisos de exportación; ii) los beneficios deben conceder con base en “criterios y condiciones efectivas”; (iii) los beneficios deben otorgarse de manera transparente y automática; (iv) el régimen no puede estar destinado a beneficiarios, grupos de empresas, o ramas de la producción específica; (v) el régimen no puede ser violatorio de otros acuerdos de la OMC, particularmente del Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio.

³⁷ En 2001, los mercados más importantes para el sector industrial de zona franca fueron la Comunidad Andina (43%), Estados Unidos (15%) y los países de la Unión Europea (21%).

económicos. La última columna del cuadro 4.5 muestra la TIEM para un inversionista extranjero, sin embargo, la correlación es casi idéntica si se calcula con los TIEMS de inversionistas nacionales.

También se compararon las TIEMs con otros indicadores tales como productividad laboral y endeudamiento. El cuadro 4.5 muestra que la correlación entre la TIEM y el coeficiente de endeudamiento es negativo, o sea que la TIEM es menor para sectores que están más endeudados. Esto es de esperarse, pues el sistema tributario permite la deducción de pago de intereses. La correlación con la productividad laboral del sector y la TIEM, que no se presenta en el cuadro, es negativa pero insignificativa.

4.2.3 Baja inversión extranjera directa en sectores sensibles a los incentivos tributarios

El gráfico 4.1 muestra que cerca de tres cuartas partes de toda la Inversión Directa Externa (IDE) se ha destinado a los sectores donde el inversionista está buscando recursos o activos atractivos específicos, o sea, (i) la inversión en la explotación de recursos naturales, tales como petróleo y carbón; (ii) privatizaciones de servicios públicos o explotación de licencias (tales como las inversiones en telecomunicaciones); y (iii) aquellos cuyo crecimiento se debe más a una estrategia regional de los países de origen, que es el caso de la IED en el sector financiero, donde bancos europeos han tratado de ingresar al mercado latinoamericano. Esta es la clase de inversión que no es muy sensible a las cargas o a los incentivos tributarios³⁸. El resto de inversiones se tratan de sectores en donde los inversionistas están compitiendo con otros países, y donde los incentivos tributarios pueden tener una gran incidencia. El gráfico 4.1 muestra que los flujos de IDE han sido apoyados por los auges en inversiones de las telecomunicaciones en el año 2000, las instituciones financieras en 2000 y 2001, y minería en 2004. La inversión en manufacturas, que podría aprovechar las zonas francas o la deducción del 30%, ha sido baja, y los flujos de IED de otros sectores ha sido casi insignificante.

De acuerdo al criterio descrito, se agrupan la IED en dos clases de inversiones: los que son sensibles a los incentivos tributarios, y los que no lo son. Estas agrupaciones se presentan en el gráfico 4.2, como porcentaje del PIB. Las inversiones que no son sensibles a los incentivos tributarios, o sea, que buscan un “activo especial” en Colombia, constituyen $\frac{3}{4}$ partes de la inversión total. Las inversiones por la cual Colombia compite con otros países ha ascendido a menos de 1 por ciento del PIB, y es un poco menos en el 2004. Además, esta inversión no ha crecido como porcentaje del PIB.

La mayoría de la IED ha venido a explotar recursos naturales u oportunidades de inversión específicas, lo que sugiere que la inversión en actividades sensibles a impuestos podría ser mayor si el régimen tributario fuera más competitivo. Otro indicador de la orientación del IED en Colombia es que en su totalidad, las firmas extranjeras exportan un porcentaje más pequeño de sus ventas que las empresas Colombianas (Echavarría y Zodrow, 2003, página 9). Los representantes de empresas extranjeras comentaron que le prestan poco peso a los incentivos tributarios de Colombia al tomar decisiones de la inversión.

³⁸ Claramente les importa la carga tributaria, pero sus motivaciones principales para invertir no son el nivel de impuestos en relación a otros países.

4.2.4 Efectos fiscales por sectores

El sector minero y de hidrocarburos paga la mayor proporción de los impuestos a la renta (31% en el 2002), aunque la participación del sector dentro del PIB solo es de 5%. Está seguido por servicios financieros, que pagó 18% del impuesto a la renta total en este mismo año, aunque su contribución al PIB fue de solo 6% (ver cuadro 4.6). Al mismo tiempo, estos dos sectores son los que reciben la mayor proporción de exenciones y deducciones totales, al igual que los sectores de “otros servicios.” No es de sorprender, entonces, que estos son los tres sectores cuyas TIEM bajan más cuando se incluyen las deducciones y exenciones. El sector “otros servicios”, que incluye el sector público, tienen la mayor participación dentro del PIB (de 21,3%).

Como proporción de la renta total sectorial, los sectores que gozan de exenciones más grandes son los sectores de “otros servicios”, “servicios públicos”, “actividades deportivas y de recreación”, “construcción” y “servicios financieros”. Esto concuerda con la percepción de los sindicatos, quienes en las encuestas se quejaron del tratamiento preferencial del sector financiero.³⁹ En conclusión, al mismo tiempo que el sector minero y financiero hacen la mayor recaudación, también tienen las mayores exenciones en términos nominales.

³⁹ El gravamen a los movimientos financieros no se incluye en este análisis, sin embargo, hay que recordar que este impuesto no incide directamente sobre el sector financiero, sino sobre los usuarios de este.

Gráfico 4.1
Inversión extranjera directa en Colombia por sectores económicos, años 2000-2004

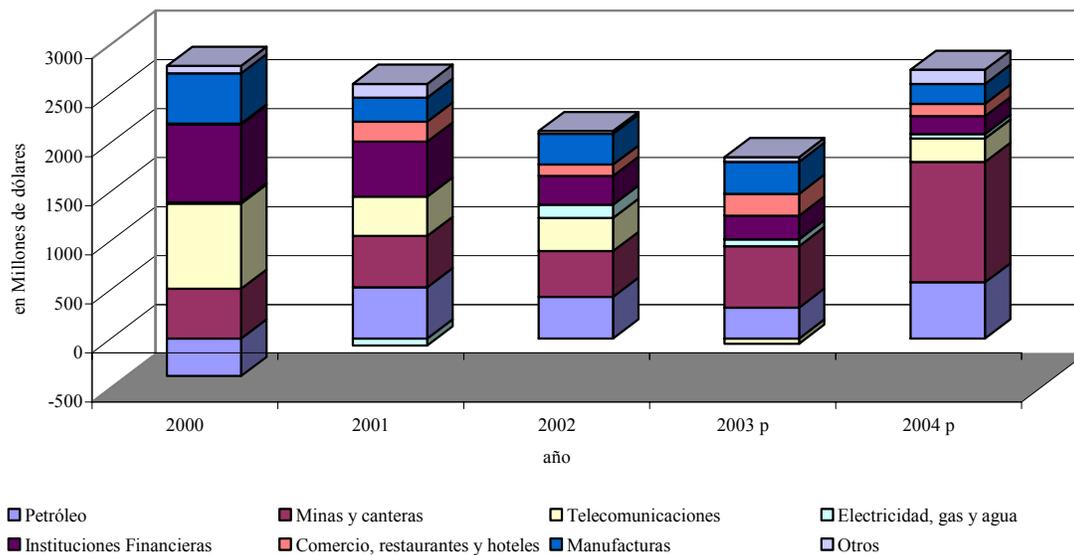
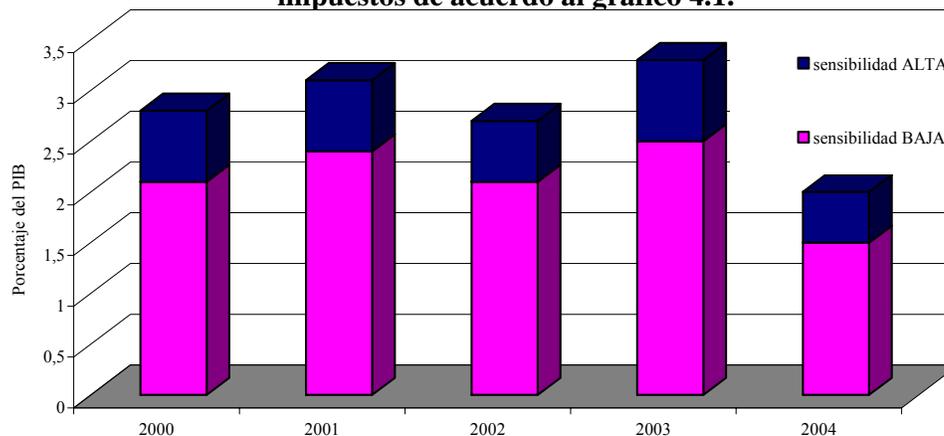


Gráfico 4.2
Inversión Directa extranjera en Colombia clasificado de acuerdo a sensibilidad de los impuestos de acuerdo al gráfico 4.1.



Cuadro 4.4 Valor estimado de los beneficios tributarios, y su costo fiscal en Colombia, 2005

Miles de millones de pesos

	Beneficio tributario	Participación	costo fiscal
Rentas exentas	7.108	73,9	1.502
<i>Personas jurídicas*</i>	2.554	26,6	983
Grandes contribuyentes públicos	694	7,2	
Ley Páez	396	4,1	
Aseguradoras	327	3,4	
Usuarios zona franca y Zona Franca	303	3,2	
Varios	298	3,1	
Bancos	272	2,8	
Otros grandes contribuyentes privados	209	2,2	
Servicios petroleros	41	0,4	
Ley Quimbaya	11	0,1	
Reforestación	3	0,0	
Hoteles	0	0,0	
<i>Personas naturales</i>	4554	47,4	519
Deducción del 30% **	2.336	24,3	860
Descuentos***	84	0,9	84
Deducción del ISR a inversión en CyT (2004)	88	0,9	42
Total	9.616	100	2.489
como % del PIB	2,53		0,9

*:Corresponde exclusivamente a los contribuyentes

**:Incluye personas naturales y personas jurídicas

***:Incluye descuento por el impuesto sobre las ventas en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Ministerio de Hacienda, y DIAN

Cuadro 4.5 Crecimiento de los sectores, su participación en el PIB y TIEMs para los inversionistas con socios no residentes.

Subsector	Crecimiento 2004 del sector /1	Rentabilidad de activos, 2004	Participación dentro del PIB	Coefficiente de endeudamiento o con el sector financiero. %	TIEM para inversionista extranjero que paga impuesto a las remesas
Servicios financieros	9,2%	178,5	5,9%	17	38,5%
Servicios de Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,9%	-695,1	18,1%	24	-2%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares.	3,9%	-18,0	2,2%	10	52%
Otros Servicios	3,2%	-1,6	21,3%	17	50%
Minería e hidrocarburos	2,9%	0,0	4,8%	18	49%
Manufacturas textiles, prendas de vestir y cuero	3,3%	0,0	1,8%	33	38%
Manufactura de alimentos	1,7%	3,0	4,2%	26	33%
Industria de Madera, Corcho y Papel	4,3%	-0,1	1,7%	33	51%
Fabricación de productos minerales, químicos y otros	5,1%	-9,4	2,2%	17	51%
Fabricación de Automóviles y Accesorios	8,0%	0,2	4,9%	28	50%
Electricidad, Gas y Vapor	3,0%	0,7	3,2%	28	50%
Construcción	9,7%	-0,5	5,3%	22	47%
Comercio	6,0%	-2,3	9,3%	22	51%
Agropecuario, silvicultura y pesca	2,6%	-9,8	14,0%	28	-2%
Actividades deportivas y de esparcimiento	1,0%	2,7	1,5%	10	52%
Manufactura, total	4,8%	-0,4	22,1%	28	51%
Promedio para la Economía	4,0%	-15,9	74,2%	23	49%
Correlaciones					
con TIEM para inversionista extranjero	0,28	0,48		-0,33	

/1. Variaciones porcentuales

Fuente: DANE, Superintendencia de Sociedades y cálculos de los autores

Cuadro 4.6 Participación de los sectores en las exenciones y deducciones, el pago de impuestos y el PIB, 2004.

Subsector	Participación del total de rentas exentas y deducciones	Proporción de las exenciones dentro de las rentas de cada sector	Participación en el recaudo en renta total (2002)	Rentas exentas PIB sectorial	% Participación dentro del PIB
Otros Servicios	21,0%	65,4%	5,8%	2,3%	21,3%
Servicios financieros	18,2%	29,8%	18,0%	8,1%	5,9%
Minería e hidrocarburos	16,8%	14,7%	30,5%	3,2%	4,8%
Fabricación de productos minerales, químicos y otros	8,8%	77,9%	4,0%	3,6%	2,2%
Electricidad, Gas y Vapor	6,5%	27,5%	8,2%	1,8%	3,2%
Manufactura de alimentos	5,9%	73,0%	3,8%	1,5%	4,2%
Servicios de Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,8%	66,6%	9,4%	0,3%	18,1%
Comercio	4,8%	19,1%	7,9%	0,4%	9,3%
Industria de Madera, Corcho y Papel	4,1%	84,3%	1,2%	7,5%	1,7%
Actividades deportivas y de esparcimiento	3,5%	97,7%	0,8%	5,8%	1,5%
Agropecuario, silvicultura y pesca	2,0%	91,2%	2,3%	0,3%	14,0%
Manufacturas textiles, prendas de vestir y cuero	1,3%	82,8%	1,3%	0,7%	1,8%
Construcción	0,9%	37,3%	1,9%	0,2%	5,3%
Fabricación de Automóviles y Accesorios	0,4%	83,0%	4,5%	0,5%	4,9%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares.	0,1%	71,8%	0,3%	0,1%	2,2%

/1. Variaciones porcentuales

Fuente: DANE, Superintendencia de Sociedades y cálculos de los autores

4.3 Ausencia de tratados de doble tributación

Colombia necesita urgentemente más tratados de doble tributación. La teoría dice que los tratados de doble tributación compensan por la discriminación implícita que impone el sistema tributario sobre inversionistas extranjeros en comparación a inversionistas nacionales. La razón es que las rentas provenientes de este tipo de capital se gravan en el país de origen y en el país destinatario. En virtud de la globalización, este aspecto se ha vuelto crucial para los ingresos tributarios del gobierno.

La teoría que mejor explica la forma óptima de gravar el ingreso procedente del exterior se resume en un modelo de Richman (1963). Esta teoría apoya la necesidad de llegar a un acuerdo de doble tributación para que no se gravan las remesas dos veces. Si se hablara, por ejemplo de una sucursal americana residente en Colombia, significa que el gobierno americano grava la renta procedente de Colombia a la misma tasa a la cual grava la renta de un inversionista doméstico americano--después de descontar impuestos colombianos. La lógica de este resultado es que, desde el punto de vista del gobierno americano, el pago de impuestos que hizo la empresa en Colombia sobre su renta obtenida allá constituye un costo para la empresa, al igual que cualquier otro costo deducible, y por tanto se debía tratar de la misma forma.⁴⁰ Sin embargo, si el gobierno colombiano cobra impuestos a las remesas—como lo hace actualmente—se grava dos veces ese ingreso.

Esto lleva a la pregunta: ¿Los pagos de dividendos de una empresa extranjera, son una base gravable perteneciente al gobierno anfitrión, o al gobierno del país procedente? Si un país entra en un tratado de doble tributación, debe decidir cómo asignar la base gravable entre el

⁴⁰ En el caso de Estados Unidos, ingresos por utilidades de empresas americanas, o ingresos laborales de individuos americanos residentes en el extranjero están exentos de impuestos sobre la renta americanos si se cumplen ciertas condiciones (de intención de domicilio, periodo en la cual la persona o la empresa ha estado en el extranjero) y si las utilidades no se remiten como remesas. Esto es bastante común en otros países también

ingreso de fuentes domésticas o extranjeras (Gordon y Hines (2001)). Además, se debe decidir cómo asignar el ingreso de multinacionales entre residentes y no residentes. Hay dos formas de asignación: de acuerdo a la participación de activos totales, o la más común, de acuerdo a la participación en ventas totales.

En la práctica, los tratados de doble tributación toman variadas figuras, y se refieren no solo a utilidades de las empresas, sino también a ingresos laborales o por servicios personales. El método más común es que el gobierno de donde proviene el inversionista extranjero deja exenta de impuestos la renta repatriada que ya ha pagado impuestos en el país anfitrión, o se provee un crédito tributario por la misma cantidad. Algunos países otorgan una deducción, como sugiere el modelo previamente expuesto, tales como Perú, China y la República Checa, de acuerdo a las convenciones proscritas para tratados por la OCED y las Naciones Unidas. El cuadro 4.7 muestra las variantes que utilizan varios países en su tratado de doble tributación.

Los tratados también varían de país a país dependiendo de la afinidad de los sistemas tributarios de la cual se trata, o si existe una relación especial (ex colonia) entre los dos países. En muchos casos los tratados tienen el aspecto conocido como “tax sparing”, en donde el país de donde proviene la inversión (generalmente un país desarrollado) se compromete a no cobrar impuestos sobre el ingreso que ya pagó en el país extranjero (generalmente un país en vía de desarrollo), así cediéndole el ingreso fiscal al gobierno anfitrión. Los tratados hechos por Canadá, Francia, Alemania, Japón y el Reino Unido generalmente se estructuran así. Los tratados hechos por Estados Unidos son la excepción notable, pues este país se niega a otorgar créditos de “tax sparing”.

Colombia tiene tratados de doble tributación desde Mayo del 2004 con Bolivia, Ecuador Perú y Venezuela de acuerdo a las provisiones de la decisión 578 de la Comunidad Andina. Sin embargo, las legislaciones tributarias aún no se han armonizado, excepto para empresas multinacionales andinas. Las provisiones consisten en que utilidades de sucursales de empresas andinas solo serán gravadas en el país donde estén localizadas. Los dividendos distribuidos a la casa matriz no se gravarán en el país donde está la casa matriz. Los países andinos, incluyendo Colombia, están en el proceso de suscribir un acuerdo comprensivo de doble tributación con España. En general, Colombia es uno de los países con menos tratados de doble tributación si se compara con sus competidores.

Otros tratados de doble tributación se refieren a acuerdos sobre transporte aéreo y marítimo con Argentina, Brasil, Chile, Francia, Alemania, Italia, los Estados Unidos y Venezuela. Estos tratados son muy limitados, pues se refieren solo a transporte, y le conceden todo el ingreso fiscal al país con quien tiene el tratado. La ley 124 de 1961 y la ley 4 de 1988 proveen exenciones del ISR sobre utilidades de empresas aéreas y de navegación operando en Colombia. Leyes 15 y 16 de 1970 y Leyes 21 de 1972 establecen que no se puede gravar dos veces las empresas aéreas y marítimas argentinas y leyes subsiguientes hacen lo mismo para los otros países.

El cuadro 4.8 muestra que Colombia tiene comparativamente pocos tratados de doble tributación⁴¹. Sería entonces una prioridad, para fomentar la inversión, suscribir más tratados general con socios principales tales como los Estados Unidos. Tales tratados son ventajosos para Colombia, no sólo porque elimina la doble tributación de remesas para inversionistas

⁴¹ El anexo 4 muestra en más detalle los tratados de doble tributación de varios países

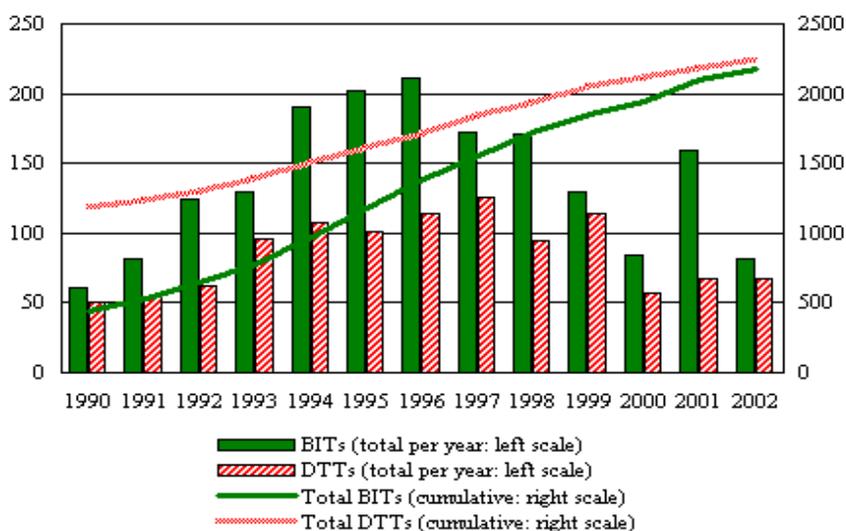
americanos, sino también porque el gobierno pierde ingresos fiscales si se diseñan apropiadamente. Se recomienda que Colombia adopte un esquema del tratado como el de México, donde cada país se compromete a no cobrar los impuestos sobre las remesas para inversionistas procedentes de esos países.

Firmar un tratado de doble tributación mejora la situación para inversionistas extranjeros, pero solo para los que ya están en Colombia. Para inversionistas que están considerando a Colombia como un posible país anfitrión, la tasa del impuesto sobre la renta es más importante, pues esta es la tasa que aplica sobre todas sus utilidades, no sólo las que piensa repatriar. Además, las empresas multinacionales tienen varias formas de reducir su carga tributaria efectiva una vez están establecidas en el país, ya sea reinvertiendo utilidades, difiriendo indefinidamente la remisión de remesas, o mediante el mecanismo de “transferencia de precios”.

Mediante este mecanismo, se valora el precio de los insumos que se exportan e importan por diferentes establecimientos de una multinacional de tal manera que las mayores utilidades contables resulten en los países con las menores tasas de ISR, y las menores utilidades (o pérdidas) contables se asignen a los países con las tasas mayores. En el caso de Colombia que tiene un alto ISR, la estrategia óptima de una multinacional sería de fijar los precios de insumos intermedios de tal manera que las utilidades sean menores en Colombia. Por tanto, la base gravable va a ser pequeña, y si se trata de pérdidas contables del establecimiento en Colombia, el gobierno no recibe ingresos. Aunque empíricamente hay pocos estudios sobre la validación de este fenómeno⁴²

El número de acuerdos de doble tributación (DST en el gráfico 5.3) ha crecido enormemente en los últimos años en todo el mundo, llegando a 2,256 acuerdos en 2002 (últimos datos).

Gráfico 4.3 Número de acuerdos de doble tributación por año y acumulados 1990-2002*



Fuente: UNCTAD. DTT se refiere a tratados de doble tributación y BIT se refiere a Tratados de Inversión Bilateral.

⁴² Encuentran evidencia que los sectores químicos y farmacéuticos en Colombia seguían esa práctica.

Cuadro 4.7 Diferentes modalidades de tratados e doble tributación para países seleccionados

País	Doble Tributación: Ingresos por Dividendos	Distribución de costos totales /1
Australia	Exención	Según asignación de ventas o activos
Canadá	Exención	Según origen de costos
Francia	Exención	Según asignación de ventas o activos
Alemania	Exención	nd
Italia	Crédito	Según asignación de ventas o activos
Japón	Crédito	Según asignación de ventas o activos
Holanda	Exención	Según origen de costos
Noruega	Crédito	Según asignación de ventas o activos
Suecia	Exención	nd
Reino Unido	Crédito	nd
EEUU	Crédito	Según asignación de ventas o activos
China	Deducción	nd

Fuente: Gesile, Thomas A. "The Taxing Task or Taxing Transnationals".

Cuadro 4.8 Número de tratados de doble tributación de Colombia y países competidores

País	Número de tratados de doble tributación	con EE.UU?
Argentina	18	no
Brasil	25	no
México	25	si
República Dominicana	1	no
Chile	13	si
Costa Rica	1	no
Colombia	11	no 1/
Panamá	5	si
Venezuela	18	si
Ecuador	10	si
Perú	7	no

1/ 8 de estos tratados de doble tributación en Colombia se refieren a transporte aéreo y marítimo solamente, y en algunos casos para navegación.

Sin embargo, solo existe un tratado de doble tributación para inversionistas con los países de la comunidad Andina desde Mayo 2004, o sea, cuatro países. Se está gestionando un tratado con España.

Fuente: Deloitte (2005), UNCTAD(2000)

PARTE 5 IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

Los problemas del sistema tributario colombiano discutidos anteriormente tienen efectos sobre la estabilidad, la eficiencia y la equidad, y generan costos que inciden sobre la competitividad de los diferentes sectores. Esta sección pretende analizar y medir exactamente esos efectos. Primero se analiza el impacto sobre la inversión privada y el ahorro, y luego sobre el crecimiento económico. Luego se mide el impacto económico de los impuestos parafiscales y otros costos laborales. Finalmente se discute el efecto que tiene el sistema tributario actual sobre la informalidad.

5.1 Efecto de cambios tributarios sobre decisiones en inversión

Esta sección discute el efecto sobre la inversión a través de un modelo econométrico. Para el periodo 1950-2004 se identifica un efecto negativo de un aumento en los impuestos sobre la inversión en capital.

5.1.1 Inversión y tributación

El sistema tributario de un país afecta el costo de capital principalmente vía dos canales. Una empresa en funcionamiento debe pagar por lo menos dos impuestos, el de renta y el de valor agregado⁴³. Además, el sistema tributario puede ofrecer un conjunto de beneficios fiscales que ayudan a reducir la renta gravable⁴⁴, lo que a su vez aumenta los ingresos después de impuestos que percibe una firma.

La relación entre impuestos e inversión ha sido ampliamente estudiado en la literatura económica (ver, Shah (1995) para un compendio de los estudios para países en vía de desarrollo). Los estudios han analizado los mecanismos a través de los cuales los canales ya mencionados intervienen en las decisiones de inversión. Los trabajos no sólo discuten el tema de impuestos per sé sino también miden su peso relativo dentro de un conjunto de factores relevantes que afectan la inversión, tales como la tasa de interés, la demanda y la intensidad de los factores.

A nivel internacional, el estudio de Hasset y Hubbard (1996) ofrece una interesante síntesis de la literatura en el tema. Este presenta evidencia tanto para Estados Unidos como para países de la OECD sobre las vías en que un sistema tributario afecta la inversión a través el costo de capital. Hace un análisis detallado sobre las ganancias de una firma (determinadas por ingresos y gastos) y los impuestos en un marco neoclásico⁴⁵. Hubbard y Hasset muestran que en EEUU la inversión en capital fijo responde a cambios tributarios. Además, aumentos en los beneficios fiscales reducen los costos en los que debe incurrir una firma cuando compra capital, generando un incentivo para que las firmas realicen gastos de inversión. Así mismo reducciones en las tasas impositivas tienen un efecto positivo sobre el costo de capital (las firmas pagan menos impuestos por unidad de capital). Lo que los autores no logran determinar es si la mejor forma de incentivar a la inversión es reduciendo la tasa de impuestos o aumentando ciertos beneficios tributarios. No se sabe a ciencia cierta cuál de las

⁴³ Estos dos impuestos son los más relevantes cuando de temas de inversión en capital se trata. Sin embargo, en el caso colombiano las empresas pagan por lo menos 8 impuestos pues no sólo deben cumplir con los tributos nacionales sino también con los municipales y departamentales.

⁴⁴ Entiéndase por renta gravable el ingreso sobre los cual se causa un impuesto.

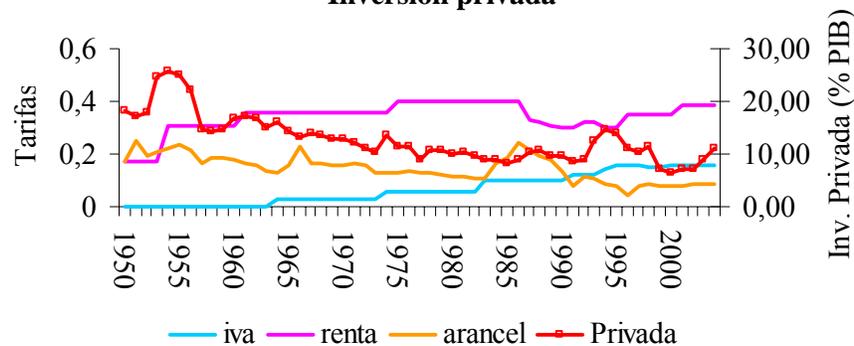
⁴⁵ Es decir, plantean un problema en el cual la demanda de capital se deriva en un esquema de una firma que maximiza ganancias.

dos formas de incentivar la inversión es más eficiente. Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que hay evidencia sobre la respuesta de las inversiones ante cambios en las políticas tributarias.

La literatura señala otro aspecto clave a tener en cuenta, esto es, las condiciones de crédito. Los efectos negativos de los aumentos en impuestos sobre la inversión se recrudecen en ambientes con restricciones financieras.

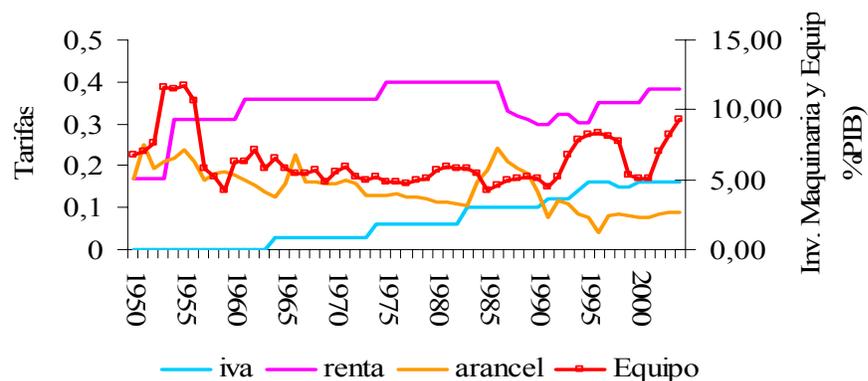
Los gráficos 5.1 a 5.3 evidencian el comportamiento de las variables en cuestión. Es de notar que las distintas variables de inversión utilizadas han presentado caídas en momentos en los que la tasa del impuesto de renta se ha incrementado. El caso más drástico es el de Formación Bruta de Capital Fijo donde esto se hace bastante claro con el incremento de la tarifa de 1993 en adelante.

Gráfico 5.1
Inversión privada



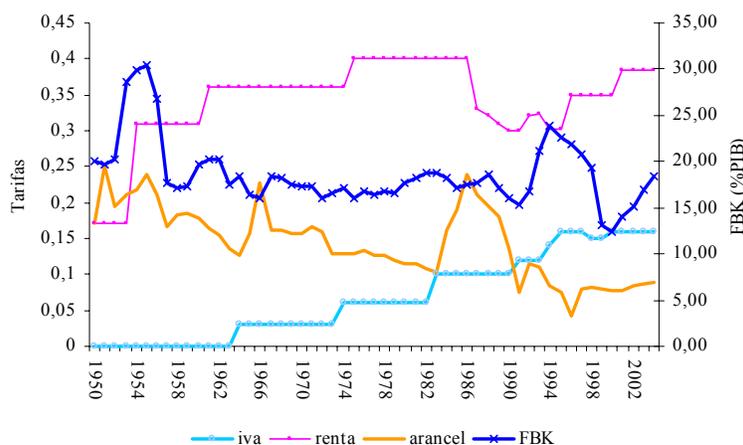
Fuente: DNP y Banco de La República

Gráfico 5.2
Inversión maquinaria y equipo



Fuente: DNP y Banco de La República

Gráfico 5.3
Formación bruta de capital fijo



Fuente: DNP y Banco de La República

5.1.2 El costo de uso del capital en Colombia

En esta sección se estima cual es el papel que juega el costo de capital en las decisiones de inversión siguiendo a Cárdenas y Olivera (1995) quienes realizan una estimación de los determinantes de la inversión en Colombia para el periodo 1950-1994⁴⁶. Dentro de los factores que determinan dicho costo se tienen los impuestos, la tasa de interés real y el precio relativo de los bienes de capital. Al analizar el comportamiento de diferentes variables que reflejan la inversión (inversión privada no residencial, total y en maquinaria y equipo) los autores notan una reacción negativa ante aumentos en la tasa de interés real, impuestos y precio de los bienes de capital. Por otra parte, la inversión aumenta cuando crece el PIB. Encuentran que cambios de un 1% en el factor tributario se asocian con reducciones de 0.8% de la inversión privada (no residencial) como porcentaje del PIB⁴⁷. Esta incidencia negativa de los impuestos es recurrente ante diferentes especificaciones.

El ejercicio anterior fue reproducido con la información disponible hasta 2004, mostrando el mismo efecto negativo del aumento de impuestos sobre la inversión en Colombia (Ver anexo 5). La ecuación estimada es la siguiente:

$$\ln\left(\frac{I_t}{PIB_t}\right) = \alpha_1 + \alpha_2 \ln\left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}}\right) + \alpha_3 \ln\left(\frac{q_t}{p_t}\right) + \alpha_4 \tau_t + \alpha_5 \ln(1 + r_t + \delta - \Delta q_t / q_t)$$

Donde I corresponde a la variable de inversión, q es el precio de los bienes de capital, p el índice de precios al productor, δ la de depreciación, Y es el producto y τ es una variable

⁴⁶ Realizan una regresión de MCO (mínimos cuadrados ordinarios). Explica los cambios en inversión vía variaciones en el producto, los impuestos, la tasa de interés real y el precio relativo de los bienes de capital. En algunos casos se incluye un término rezagado de la inversión, indicando que ésta se encuentra determinada por su valor un periodo antes.

⁴⁷ El factor tributario está compuesto por las tasas del impuesto de renta, las tarifas aduaneras a las importaciones de maquinaria y equipo y la tasa del impuesto al valor agregado.

tributaria. El estimador α_4 refleja la semielasticidad de la inversión en relación con el PIB respecto de cambios en las tasas impositivas.

Se realizó la estimación para diferentes definiciones de inversión. Se encontró que la inversión privada, la de capital fijo y la inversión en maquinaria y equipo caen ante aumentos en la tarifa del impuesto de renta. Una subida de un punto porcentual en dicha tasa reduce las inversiones en capital fijo en 0.7%, mientras que la inversión en maquinaria y equipo cae 1%⁴⁸. Las inversiones en vivienda, equipo de transporte y capital total también mostraron elasticidades negativas, aunque no significativas. A continuación presentamos los resultados de las estimaciones para las variables más representativas.

Cuadro 5.1

Resultados estimación: costo de uso del capital en Colombia ¹

Variable Dependiente:	(1950-2004)								
	Capital Fijo			Maquinaria y Equipo			Inversión Privada		
	Ec(1) AR(1)	Ec(2) AR(1)	Ec(3) AR(1)	Ec(1) AR(1)	Ec(2) AR(1)	Ec(3) AR(1)	Ec(1) AR(1)	Ec(2) AR(1)	Ec(3) AR(1)
Constante	1,12 (0,34)**	1,21 (0,408)**	1,20 (0,10)**	0,67 (,30)**	0,79 (0,105)**	0,65 (0,40)	0,8423 (0,25)***	0,94 (0,074)**	0,98 (0,39)**
Crecimiento del producto	1,26 (,99)	1,05 (1,07)	1,15 (1,23)	,6639 (1,29)	0,5823 (1,48)	0,92 (1,57)	3,1746 (0,905)**	2,93 (0,968)**	2,56 (1,21)**
Precio r. bien de capital	-0,071 (0,058)	-0,78 (0,066)	-0,133 (0,088)	0,0311 (0,08)	0,036 (0,91)	-0,03 (0,13)	-0,699 (,072)	-0,086 (0,0804)	-0,062 (0,88)
Tasa de interés real	0,234 (0,12)*	0,22 (0,12)*	0,1982 (0,15)	0,3708 (,156)**	0,369 (0,16)**	0,31 (0,20)	0,108 (0,1319)	0,092 (,1344)	0,12 (0,15)
Impuesto de renta	-0,6215 (0,33)*	-0,70 (0,41)*	-0,6945 (0,040)*	-1,008 (,42)**	-1,007 (0,55)*	-1,044 (0,57)*	-0,976 (0,381)**	-1,119 (0,4575)**	-1,11 (0,48)**
Crecimiento del producto rezagado		0,36 (0,57)	0,59 (0,62)		0,233 (,955)	0,455 (1,01)		0,4762 (0,9183)	0,42 (0,89)
Impuesto al Valor Agregado			0,52 (0,33)			0,53 (0,68)			-0,16 (0,51)
Impuesto a Importaciones			0,33 (0,29)			0,018 (0,46)			0,26 (0,37)
R ²	0,762	0,76	0,77	,732	0,73	0,73	0,87	0,87	0,87
E. Durbin Watson	1,74	1,663	1,63	2,14	2,12	2,07		1,77	1,50
Raíz de SCR	0,0904	0,091	0,092	0,14	0,143	0,14	0,11	0,12	0,12
No. Observaciones	54	53	53	54	53	53	54	53	53

*Significancia al 10%

**Significancia al 5%

***Significancia al 1%

Valores entre paréntesis corresponden a Errores Estándar robustos.

(1) La estimación se realizó aplicando logaritmos a todas las variables excepto las correspondientes a las tasas impositivas.

⁴⁸ Los resultados con respecto a la inversión privada son válidos al 5% de significancia. Los otros resultados enunciados son significativos al 10%.

5.2 Efectos sobre el crecimiento y el ahorro

La tributación modifica las decisiones óptimas de los agentes económicos. Por ejemplo, el patrón de consumo de los hogares depende directamente de la estructura de tarifas del impuesto al valor agregado. Las sendas de inversión y acumulación de capital cambian en función de la carga tributaria que enfrentan los empresarios. Incluso, los aranceles producen una sustitución de bienes importados por aquellos producidos dentro del país. Todo esto amerita que cualquier cuantificación que se realice al respecto se base en un análisis de equilibrio general. Los modelos de equilibrio general permiten propagar los efectos de una medida económica a lo largo y ancho de todos los sectores y agentes económicos. Por lo tanto, son herramientas de gran utilidad en el diseño de políticas económicas.

La disminución de la tasa de tributación directa permite a los hogares y a las empresas contar con un mayor ingreso disponible, que a su vez se traduce en mayores niveles de consumo y ahorro. Los efectos sobre el ahorro se acumulan en el stock de capital de la economía. Así, el país lograría acumular mucho más rápido este factor de producción y con ello se modifica de forma permanente la tasa de crecimiento económico.

Este hallazgo es muy consistente con un estudio reciente de Gordon y Lee (2005), quienes encuentran que la tasa del impuesto sobre la renta empresarial está correlacionado negativa y significativamente con el crecimiento del PIB per capita de un país. El estudio examinó 70 países durante el periodo entre 1970 a 1997, y controló las estimaciones por varios otros determinantes del crecimiento económico. De acuerdo a este estudio, una reducción en el impuesto a la renta de 10 puntos porcentuales aumenta el crecimiento anual por 1 o 2 puntos porcentuales. Aunque faltan trabajos recientes sobre el tema, el aumento reciente en la tributación parece hacer disminuido el ahorro privado, lo que afecta negativamente el crecimiento. Además, se observó una reasignación del ahorro hacia fondos de pensiones, reflejando las reformas pensionales a principios de la década.

5.3 Impacto de los aportes parafiscales a la competitividad tributaria y la eficiencia

Uno de los principales obstáculos para la profundización del mercado laboral en Colombia, en detrimento de su eficiencia, son los altos costos laborales no salariales que enfrentan las firmas al contratar trabajadores. Diversos analistas han advertido ya sobre las consecuencias de este tipo de costos sobre el empleo, ya que aunque técnicamente no son impuestos, surten el mismo efecto. Cárdenas y Bernal (2003) muestran que la reforma de 1993, que aumentó los costos laborales no salariales vía incrementos en los aportes de salud y pensiones, tuvo un efecto negativo sobre la demanda de empleo. Asimismo, Clavijo y Lozano (2001) argumentan que estas cargas, que consideran un impuesto puro, no solo tienen efectos negativos en materia de generación de empleo sino también en la informalidad del mismo, debido a que en este sector es posible evadir estas cargas adicionales. Alm y López (2002) también enfatizan sobre el efecto de estos costos sobre la calidad del empleo. Así, existe un consenso sobre el alto sacrificio en eficiencia y calidad que resulta de las altas tarifas de estos costos adicionales al salario.

Esta sección reflexiona sobre el efecto de los costos laborales no salariales sobre la eficiencia en el empleo en Colombia. Primero se lleva a cabo un recuento de las estimaciones de la elasticidad precio de la demanda de empleo en Colombia, para dar una idea de cuál sería el

resultado cuantitativo de una disminución de estos costos en el empleo. Luego se presentan algunas estimaciones del efecto de cargas parafiscales sobre la informalidad de empleo.

5.3.1 Revisión de elasticidades precio del empleo

La pregunta relevante sería entonces: ¿cuál es la elasticidad precio (el salario en este caso) del empleo en Colombia? Esto no solo permite establecer la magnitud del costo de las cargas laborales no salariales en términos de empleo, sino que también permite calcular cuál sería el impacto de una eventual disminución en estas tarifas. En consecuencia esta sección lleva a cabo una revisión de las elasticidades que han estimado diferentes analistas de la literatura económica colombiana, para así establecer un rango para esta variable.

Usando un modelo neoclásico de mercado laboral para la evolución del empleo en las siete ciudades principales para el periodo 1985 – 1996, Posada y González (1997) encuentran una elasticidad de largo plazo de la demanda laboral con respecto al salario real igual a -0.385 . Este resultado es similar al estimado por Lora (2001), quien por medio de un modelo de equilibrio general obtiene una elasticidad precio igual a -0.38 ; resultado que lo lleva a concluir que la eliminación de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar y el ICBF (que suman siete puntos del salario) aumentaría el empleo en aproximadamente 2.7%.

De igual forma. Cárdenas y Bernal (2003) analizan el mercado laboral urbano entre 1976 y 1996, con datos trimestrales de la Encuesta Nacional de Hogares. Utilizando un modelo estático establecen que la elasticidad precio del empleo se encuentra en el rango $[-0.45, -0.52]$ dependiendo de si es empleo calificado o no. Al estudiar el sector específico de la manufactura (con datos de la Muestra Manufacturera Mensual) encuentran un rango más reducido $[-0.35, -0.40]$. Finalmente, al utilizar un modelo dinámico establecen que la elasticidad de largo plazo es igual a -0.37 (al tener en cuenta todos los costos laborales no salariales) y -0.39 (si se consideran solo los salarios).

Por último, Núñez (2003) establece que las elasticidades precio de corto y largo plazo son respectivamente -0.24 y -0.33 , usando también la Encuesta Nacional de Hogares para el periodo 1984-2000. Estos resultados son independientes de la medición del empleo y de que el salario sea real (deflactado por el IPC) o relativo (deflactado por el costo del capital). Teniendo en cuenta estos resultados, es posible concluir que la elasticidad precio del empleo de corto plazo se encuentra en el rango $[-0.52, -0.24]$ mientras que la de largo plazo se encuentra en el rango $[-0.33, -0.39]$.

Ahora bien, si se toma el punto medio de estos rangos, el resultado de la eliminación de un punto porcentual en los costos laborales no salariales causaría un aumento en el empleo igual a 0.38% si se toma la elasticidad precio de corto plazo, e igual a 0.36%, si toma la de largo plazo.

5.3.2 Relación entre costos laborales no salariales e informalidad

Como se ya se mencionó, las cargas laborales adicionales al salario no solo tienen un impacto negativo sobre la demanda de empleo, sino también sobre el grado de informalidad del mismo (Clavijo y Lozano, 2001 y Alm y López, 2002). Esto se explica por el hecho de que en el sector informal de la economía es posible evadir las contribuciones a seguridad social y los aportes correspondientes a los parafiscales, lo que se traduce en un incentivo perverso

tanto para empleadores como para empleados. A continuación se realizan algunas estimaciones econométricas del efecto de los costos laborales no salariales sobre la relación entre empleo informal y empleo formal que confirman esta hipótesis.

Aquí se utiliza la definición del DANE de actividad informal: aquellos trabajadores clasificados como ayudantes de familia sin remuneración, empleados del servicio domésticos, trabajadores por cuenta propia y obreros y empleados asalariados vinculados a empresas con diez o menos personas ocupadas⁴⁹. Ahora bien, la informalidad en el empleo es un fenómeno complejo y dinámico que involucra diferentes factores. Como explican Alm y López (2001) la informalidad es una función negativa del ciclo económico, en periodos de crecimiento económico la informalidad cae, así como también lo es del costo por trabajador que enfrentan las firmas, determinado por tanto por el salario como por las cargas no salariales. De igual forma, la informalidad es más común entre los sectores de la economía que requieren mano de obra no calificada, y por ende entre los trabajadores menos educados. La informalidad también es mayor entre las mujeres, ya que por lo general son estas las que se encargan del trabajo doméstico y entre los jóvenes entre 25 y 35 años (Valencia y Ordoñez, 2004).

Siguiendo esta intuición el gráfico 5.4 muestra la relación entre la razón trabajadores informales/formales y costos laborales no salariales (contribuciones a la seguridad social y cargas parafiscales) en Colombia para el periodo 1982, segundo trimestre – 1994⁵⁰. A medida que se ha incrementado la tarifa de los costos laborales no salariales se evidencia un aumento del sector formal. De forma similar, el gráfico 2.9 presenta la relación entre informalidad y el salario mínimo real, y entre informalidad y crecimiento real de PIB. Los datos muestran que la informalidad depende positivamente el costo de la mano de obra (el salario) y aumenta cuando las condiciones económica no son favorables –menor crecimiento.

Con esta información se llevó a cabo una estimación econométrica bajo mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente es el logaritmo de la razón trabajadores informales/formales y las variables independientes son las mismas utilizadas en el análisis gráfico más una medida de inestabilidad macroeconómica, la desviación del PIB de su tendencia⁵¹. En el cuadro 5.2 se muestran dos especificaciones del ejercicio: la primera especificación no incluye como variable dependiente a la medida de inestabilidad macroeconómica mientras que la segunda si lo hace. Los resultados confirman que los costos laborales no salariales tienen un efecto positivo sobre la informalidad, específicamente un aumento de 1% en las tarifa de estos costos aumenta la relación informales formales en 1.4%. Este efecto es un poco menor, de 1.3%, cuando se tiene en cuenta la inestabilidad macro en el análisis.

De la misma forma se corrobora la relación inversa entre crecimiento económico e informalidad, lo que indica en que en tiempos de crisis los empleadores buscan disminuir costos y los individuos buscan ingreso independiente si es en el sector formal o informal. En concreto, un aumento de un punto porcentual en el crecimiento real se traduce en una disminución cercana a un punto en la relación informales/formales. Respecto al salario mínimo real, se encuentra una elasticidad igual a 8.3% por ciento bajo la primera

49 De acuerdo otra definición sería López (1996): “Formales serían las actividades reguladas, aquellas que se acomodan a las formas previstas. Informales las que carecen de regulación o las que no obedecen las reglamentaciones legales existentes”. De igual forma Misas et al. (2005) define economía informal como aquellas actividades económicas que no se ciñen a las ‘reglas de juego establecidas’.

50 Los datos son trimestrales. En el caso de informalidad provienen de las Encuestas de Calidad de Vida.

51 Esta desviación se obtuvo con el filtro de Hodrik y Prescott.

especificación y a 8.6% bajo la segunda. Por último, la inestabilidad macro (mayor desviación de la tendencia) se traduce en mayor informalidad, aunque el efecto es pequeño.

De esta forma se comprueba que los costos laborales no salariales afectan negativamente la calidad del empleo en Colombia, ya que el sector informal es una forma de evadir estas responsabilidades (mayoritariamente del empleador, pero también del empleado). Los realmente afectados por la informalidad son los propios trabajadores, que carecen de seguridad social, cubrimiento en salud y seguro contra riesgos profesionales.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que una pequeña reducción de los aportes parafiscales sería favorable para el país, y que la financiación adicional requerida de estos servicios que actualmente se financian con estos aportes debería provenir del presupuesto general de la nación. Además, se deben crear mecanismos para asegurarse de que los beneficios se distribuyan más ampliamente. Con respecto a la seguridad social, se necesitaría una reforma estructural del sistema cuyos elementos están fuera del alcance de este estudio, pero que el gobierno conoce bien. Con respecto a las cajas de compensación, se debería asegurar que existan suficientes ingresos de operación para que no se tenga que cobrar tarifas adicionales a los aportes parafiscales para su uso. Tal recomendación llevaría no solo a una reducción de costos laborales para las empresas, posiblemente aumentando el empleo, sino que también será un incentivo para que los empleados de ingresos bajos se formalicen al ver que pueden recibir algunos beneficios adicionales. Claramente, se debería mantener la estructura de que el aporte del empleado sea un porcentaje fijo de su salario, pero una reducción de ese porcentaje podría tener efectos positivos importantes sobre el empleo formal.

5.3.3 Otras reflexiones sobre la informalidad

El sistema tributario es un determinante muy importante de la informalidad (Ver Gráfico 5.6). De acuerdo a los reportes de los talleres, es claro que el sistema tributario crea un gran incentivo de permanecer en el sector productivo informal.

La complejidad de los impuestos actúa como barrera a la entrada de las pequeñas empresas. Para una empresa grande con servicios legales y de contabilidad, la tarea de declarar y pagar impuestos es mucho más simple que para una firma pequeña que no tenga tal habilidad interna, ni acceso a servicios legales y de contaduría a precios razonables. Al mismo tiempo, al ser el sistema tributario tan complejo, las empresas con menos alternativas sienten que las grandes tienen mejores formas de redefinir contablemente o readjudicar el ingreso para reducir su carga tributaria, mientras que una empresa dentro de un régimen simplificado tiene pocas posibilidades de eludir impuestos. De allí que la única forma de evadir es manteniéndose en el sector informal.

No es sorprendente, entonces, que las pocas empresas clasificadas como "*grandes contribuyentes*" pagan casi el 75 por ciento de todos los impuestos en Colombia. Esta es una situación injustificable que en última instancia reduce el ingreso tributario del país. Es un fenómeno que solo se observa en países muy pobres (Nicaragua, Paraguay, Haití, Zambia).

En Colombia el sistema tributario y parafiscales crea grandes incentivos de hacer negocios en el sector informal, o sea, sin registrar una empresa. El caso principal es el "arbitraje a través de bases tributarias" del impuesto sobre la renta. Se trata del incentivo de comerciar como persona natural en vez de registrarse como persona jurídica, pues en el primer caso no tiene

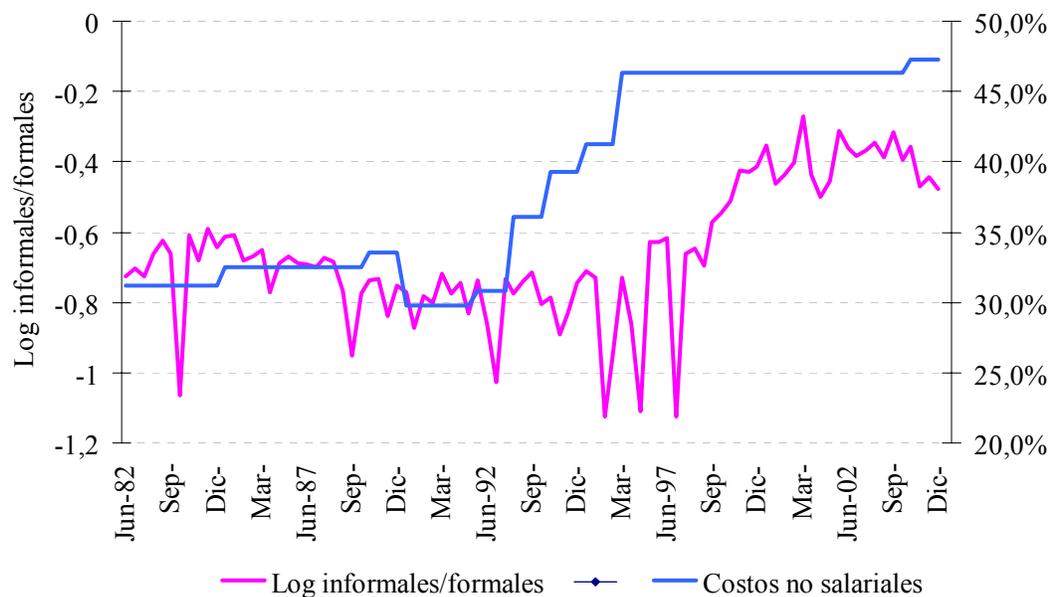
que presentar documentos. Las personas prefieren prestar dinero y contratar informalmente, y no pagar IVA sobre compras de insumos. Esto, a su vez, disminuye el incentivo de facturar el IVA.

Gran parte del problema se debe a la diferencia de tasas del ISR para personas naturales y el ISR para personas jurídicas. En una situación donde la vigilancia del sector informal por parte de la DIAN es mínima, y el sector productivo tiene la mayor parte de la carga tributaria, no es sorprendente que una persona con escasos recursos pero emprendedora opte por crear un negocio como persona natural, o sea, dentro del sector informal. Por tanto, no paga impuestos, pero ni el empresario ni sus empleados pueden acceder al sistema de beneficios formales. Es difícil que estos empresarios logren expandir de una forma importante.

El sector formal también enfrenta altos costos administrativos como resultado del sistema de contribuciones parafiscales, pues no se han unificado los formularios de pagos. Se requiere, entonces, una persona dedicada a completar formularios aún para una empresa de 10-30 empleados, lo cual es una gran fuente de ineficiencia, y un desincentivo adicional para entrar al sector formal.

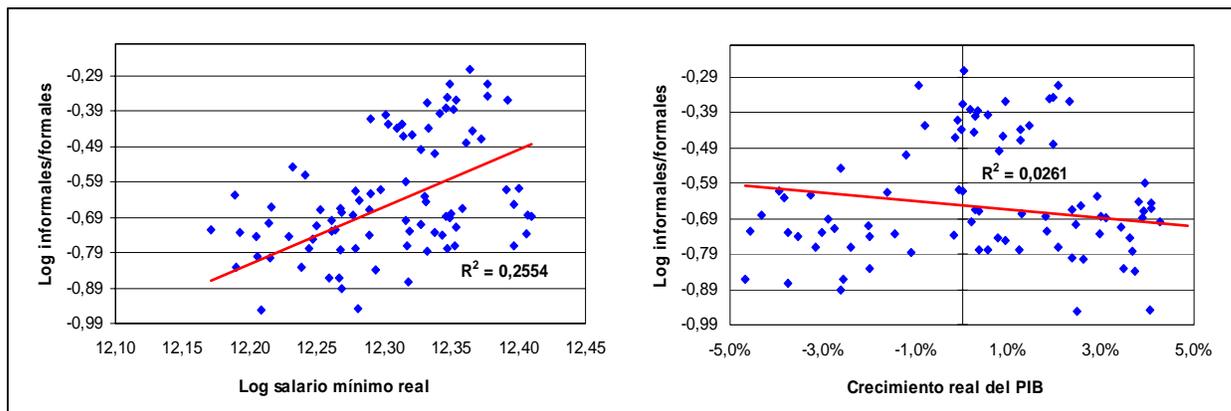
La informalidad se puede perpetuar. A mayor informalidad, menor la posibilidad de que las empresas formales sobrevivan financieramente. Si esta situación es extensa, llega a ser extremadamente difícil hacer cumplir con el pago de impuestos. Eventualmente se llega a una situación donde es socialmente aceptado no pagar impuestos.

Gráfico 5.4
Costos laborales no salariales e informalidad



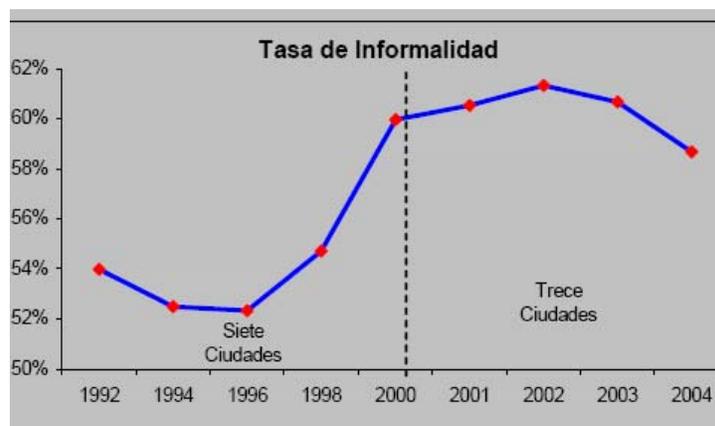
Fuente: Encuestas de Hogares DANE y actualización Cárdenas y Bernal (2003).

Gráfico 5.5
Informalidad y salario mínimo e informalidad y crecimiento real



Fuente: Encuestas de Hogares DANE y Banco de la República.

Gráfico 5.6



Fuente: DANE. Cálculos DGPM. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 5.2: Efecto de los costos laborales no salariales sobre la relación informales/formales (errores estándares en paréntesis)

	Ecuación 1	Ecuación 2
Costos laborales no salariales (% del salario)	0,014*** (0,001)	0,013*** (0,001)
Crecimiento real del PIB	-1,005*** (0,284)	-1,495*** (0,369)
Log. Salario mínimo real	0,833*** (0,171)	0,865*** (0,169)
Desv. PIB de su tendencia		6,410E-08** (0,000)
Número de observaciones	91	91
R-cuadrado	0,62	0,62

*** = significativo al 99% de probabilidad
 ** = significativo al 5% de probabilidad

PARTE 6 RECOMENDACIONES

Como vimos a lo largo del documento, el régimen tributario colombiano se caracteriza por un elevado grado de inestabilidad, complejidad, ineficiencia e inequidad (tanto horizontal como vertical). Por ello, es indispensable realizar una reforma tributaria que modifique estructuralmente el sistema, en el sentido de reorganizar completamente los impuestos nacionales y territoriales, sin consecuencias negativas sobre el recaudo. Por el contrario, la nueva reforma debe estimular el nivel de actividad económica, de manera tal que aumenten los ingresos tributarios.

La reforma deberá afectar tanto las tasas como las bases tributarias. La idea central es reducir el número de tasas en una variedad de impuestos (como el IVA, el ICA, el impuesto predial y el impuesto sobre la renta para personas naturales, entre otros), al tiempo que se deberán ampliar las bases gravables por medio de la reducción de ciertos beneficios tributarios. Además, es urgente aumentar el número de contribuyentes para la gran mayoría de tributos. El sistema actual genera distorsiones e inequidades. Por ello, la reforma propuesta debe elevar la productividad tributaria y mejorar las tareas de control y recaudo por parte de la administración.

Las recomendaciones generales del estudio son:

1. **Se debe propender por elevar el grado de formalización de la economía. La recaudación está exageradamente concentrada en muy pocos contribuyentes**, en contra de las mejores prácticas internacionales.
2. **La reforma debería apuntar a la simplicidad de la estructura tributaria.** Se debe reducir el número de gravámenes y recurrir impuestos especiales solo en casos extraordinarios.
3. **Se entiende que el gobierno central tiene un problema de sostenibilidad fiscal.** Por tanto, se recomienda un paquete que tenga un efecto relativamente neutral sobre los ingresos tributarios.

En cuanto a recomendaciones específicas:

Pago de impuestos por parte de las empresas y el sector productivo

1. **Reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta a 30%**, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite en la región. Se podría reducir gradualmente durante un periodo de 5 años. Se requeriría una tabla preestablecida para aumentar la credibilidad de la reforma y permitir un ajuste del sector empresarial. Se deben distorsionar en lo mínimo las decisiones de invertir en un sector versus otro. Actualmente el sector manufacturero tiene la carga más pesada de impuestos, mientras que los “servicios financieros” y “otros servicios” pagan menos, y “electricidad, gas y agua” prácticamente no paga impuestos. Pero las medidas temporales, exenciones y deducciones llevan a que haya tasas diferenciales incluso al interior de un mismo sector. Si el problema es que los servicios los reciben personas de bajos recursos, el subsidio debe ir directamente al usuario, como parte del gasto público.

2. **Eliminar deducciones adicionales a las deducciones comunes de operación de la empresa.** Eliminar la deducción del 30% para la reinversión de utilidades en activos fijos en 2007 como está previsto.
3. **Eliminar la limitación en el tiempo para diferir las pérdidas.**
4. **Eliminar las rentas exentas.** Solo las *organizaciones sin ánimo de lucro* (educación, servicios sociales, cultura, centros religiosos) deben estar exentas del ISR, siempre y cuando realicen una declaración de ingresos y tengan evidencia de facturaciones. El turismo solo debería estar exento de impuestos dentro de las ZETTs.
5. **Eliminar el impuesto de patrimonio en 2006,** como está previsto.
6. **Eliminar el impuesto a las remesas,** que recauda poco pero desestimula la inversión extranjera.
7. **Permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad** (como el pago de impuestos prediales e ICA).
8. **Incluir un régimen simplificado para vendedores ambulantes o pequeños comerciantes.** Este impuesto se puede administrar en conjunto por el municipio y la DIAN.

Impuesto a la renta personal

1. **El impuesto a la renta personal se podría escalonar con menos tasas marginales,** por ejemplo, 10%, 20% y 30%. La tasa máxima debe ser igual a la del ISR para personas jurídicas para evitar arbitraje a través de bases de impuestos.
2. **Debería reducirse la exención básica paulatinamente, hasta llegar a dos salarios mínimos.** El impuesto debería aplicar a todo tipo de ingreso (no solo el salarial).

Impuesto al Valor Agregado

1. **Reducir el número de tasas del IVA:** gravar todos los productos y servicios al 16 por ciento, excepto los productos núcleo de la canasta familiar como libros escolares, servicios educativos y medicamentos, los cuales deberían tener una tasa cero. No se ha hecho suficiente esfuerzo por ampliar la base del IVA, y este impuesto tiene un gran potencial recaudador. Además, la tasa del IVA para exportaciones de bienes y servicios debería ser cero. La incorporación de un mayor número de bienes y servicios en la red del IVA permite mejorar el control cruzado de este impuesto, y ganar eficiencia al hacer más general la base del impuesto, y mantener inalterados los precios relativos de los distintos bienes.
2. **La ampliación de la base del IVA no debe estar asociada a un aumento del salario mínimo, que puede tener efectos negativos sobre el empleo y la formalidad, sino más bien a una mejor focalización del gasto social.** Tampoco debe convertirse en una renta con destinación específica para ciertas actividades.

3. **Eliminar exenciones al IVA por sectores.** Esto rompe la cadena de producción necesaria para tener un recaudo eficiente. En este momento, casi 60% de las ventas del sector agropecuario corresponden a bienes excluidos (tasa cero). Adicionalmente, de acuerdo al CONFIS y el DANE 93% de los servicios de electricidad, gas y agua, 42% de los servicios de transporte, 82% de los servicios de construcción y 63% de otros servicios se encuentran exentos. Esto debe cambiar.
4. **Eliminar el IVA implícito.** Esto causa aún más complicaciones.
5. **Acabar con la categoría de bienes excluidos en el recaudo del IVA.** Esto implica mantener solo las categorías de gravados y exentos, lo cual elimina las distorsiones administrativas causadas por los bienes excluidos.
6. **Convertir en permanente el beneficio temporal que hoy existe de descuento del IVA para bienes de capital.** El IVA en bienes de capital se debe manejar como cualquier otro IVA, o sea, descontarlo como un costo.

Impuestos de importación y exportación y otros incentivos

1. **Debe haber incentivos generales y no específicos:** En cuanto a la inversión, el sistema de incentivos causa más distorsiones y complejidades que otras cosas. Los incentivos deberían ser simples y amplios. Se deberían crear incentivos para la formalización, sobre todo para empresas pequeñas. Ejemplos de incentivos amplios y útiles son: deducciones por inversión en innovaciones, depreciación acelerada para ciertos activos, aranceles bajos para insumos, tasa cero de IVA para exportaciones de bienes y servicios y acreditación permanente y plena del IVA para bienes de capital.
2. **Se deben continuar los incentivos que corrigen externalidades** (tales como de reforestación y ciencia y tecnología).
3. **No se debe mezclar los desastres naturales con incentivos para el desarrollo de ciertas zonas.** La inversión en infraestructura en zonas bajo desastres naturales es la respuesta adecuada del gobierno. Eventualmente se pueden otorgar incentivos limitados para empresas involucradas en las labores de reconstrucción.
4. **El gobierno debe tomar mayor iniciativa para firmar tratados de doble tributación** con países de donde proviene la inversión extranjera.
5. **No debe haber discriminación en el tratamiento tributario de bienes y servicios, sobre todo en materia de exportación.** En Colombia, a diferencia de competidores importantes, la exportación de servicios está gravada con IVA e ICA si el servicio de exportación se produce en Colombia, lo cual no ocurre para bienes. Los servicios para exportación deberían tener tasa cero y no ser sujetos a ICA.
6. **En caso de mantenerse por razones de competitividad, debería unificarse el régimen de zonas francas y de zonas económicas especiales.** El régimen debe ser consistente con las normas de OMC. Adicionalmente, los beneficios y exenciones deben ser consistentes con la sostenibilidad fiscal y limitados a un valor claramente especificado en el Presupuesto General de la Nación.

Otros impuestos indirectos

1. **El impuesto a las transacciones financieras debe desaparecer cuando termine su vigencia.** Se puede mantener como un instrumento del ejecutivo para activar en tiempos de crisis, especialmente en el sector financiero.
2. **Se deben eliminar los impuestos de timbre y registro.** Recaudan muy poco, son difíciles de administrar y crean mucho papeleo.
3. **Se debe pensar en adoptar un impuesto selectivo nacional para bienes suntuarios (por ejemplo, cigarrillos, armas, joyas y yates).** Si se unifican las tasas del IVA, al tener un impuesto selectivo para bienes suntuarios se introduce de alguna manera un elemento de progresividad a los impuestos indirectos. La tasa no debería ser muy alta, pues la experiencia muestra que a tasas muy altas se generan incentivos importantes para el contrabando y la evasión del impuesto de este tipo de bienes.

Aspectos relacionados con impuestos parafiscales

1. **Se deben reducir las contribuciones parafiscales en dos puntos porcentuales** (en partes iguales entre el SENA y las Cajas de Compensación familiar), para ser financiadas con cargo al presupuesto nacional.

Impuestos Municipales

1. **Los municipios no deberían tener más de dos o tres tipos de impuestos: el impuesto predial, el ICA y tal vez otros especializados.** Además, se debe establecer a nivel municipal mecanismos para que se concentren más los esfuerzos en ampliar la base del impuesto predial. Esto podría reducir las tasas del impuesto a la industria, comercio y avisos (ICA), que es poco técnico.
2. **Mayor cooperación en la administración de la DIAN, los departamentos y los municipios.** Es más difícil evadir impuestos municipales. La DIAN podría usar la información para aumentar vigilancia de sector informal.
3. **Incrementar responsabilidad fiscal de municipios:** Atar las transferencias al esfuerzo fiscal propio de una manera más fuerte.
4. **Evitar gravar con el ICA el mismo ingreso por varios municipios.** Para evitar el tributo de una empresa más de una vez (por dos o más municipios), se podría considerar que el pago de impuesto se haga en el domicilio principal del contribuyente, y se redistribuya a los municipios donde está la base gravable mediante las transferencias del gobierno nacional, que puede hacer las compensaciones necesarias.
5. **Actualizar el avalúo catastral de los municipios y establecer pocas tasas. Además se debe fomentar la utilización de sistemas de auto avalúo.** Teniendo en cuenta las actuales severas restricciones fiscales, una actualización de los catastros en el corto y aún en el mediano plazo puede ser difícil para todos los municipios del país donde el catastro se encuentra desactualizado, debido al costo que éste representa. Por ello el

auto-avalúo puede constituir una solución intermedia importante que tiene grandes ventajas, como ha sido demostrado ampliamente con la experiencia de Bogotá.

Administración tributaria

1. **Se deben reformar los incentivos en la DIAN para que se sancione la informalidad.**
2. **La interpretación de las normas jurídicas debe dejarse en manos de tribunales especializados.**
3. **Los auditores deben definir de antemano que información se requiere de empresas y individuos auditados regularmente.**

Aunque la reforma tiene costos, los efectos indirectos podrían compensar la pérdida de recaudo. Estos efectos provendrían de mejores incentivos a la nueva inversión, mayor crecimiento económico (posiblemente de 0.5 puntos porcentuales del PIB anual) y menor informalidad, que amplía la base tributaria. Al adoptarse un sistema tributario simple y con más contribuyentes, aumentaría la productividad de los impuestos (posiblemente al reducir costos administrativos de recolección y reducir las oportunidades de evasión), y estos aspectos no cuantificables pueden tener un efecto positivo importante en el largo plazo.

Algunos aspectos del sistema tributario colombiano están bien diseñados, como las provisiones de depreciación, la posibilidad de diferir pérdidas hacia el futuro, la forma en que se recauda el impuesto a la gasolina, los dividendos no se gravan dos veces (como en muchos países) y la indexación por inflación. Una reforma debería tener una derogación de todo lo que no esté incluido en la nueva ley, con el fin de unificar, consolidar y simplificar el régimen tributario. El siguiente cuadro cuantifica el efecto de una reforma.

**Efectos Fiscales de Paquete de medidas una vez aplicadas en su totalidad.
Estimaciones anuales, como porcentaje del PIB.**

Medida	efecto (% del PIB) 1/
Impuesto a la renta personas jurídicas	
Reducción paulatina (en cinco años) de la tasa del ISR máxima a 30%	-1,041
Eliminación de rentas exentas empresariales (para sectores y leyes especiales) 2/	0,386
Eliminación de deducción del 30% cuando caduca en el 2007.	0,311
Eliminación del impuesto a las remesas	-0,0001
Mantener impuesto al patrimonio solo como impuesto mínimo alternativo	0
Instaurar impuesto a pequeños comerciantes--administrar con municipalidad como parte de licencia para opera	0,0003
Impuesto a la renta personas naturales	
Reducción de exención básica al impuesto sobre la renta paulatina, hasta llegar a 2 salarios mínimos	0,8
Tener tasas marginales progresivas del 10 al 30 por ciento.	0,000
IVA	
Tasa única del IVA de 16%	0,06
Eliminar exenciones, excepto canasta básica, medicamentos, exportaciones (los últimos con tasa cero)	0,4
Otros	
Paulatinamente reducir impuesto a las transacciones financieras	-0,890
Eliminar impuesto al registro y al timbre	-0,440
Rediseñar y expandir incentivos a la ciencia y tecnología y actividades que mejoran el medio ambiente.	(-)
Municipales	
Ampliar base de impuesto predial mediante actualización de avalúo catastral	0,2
Eliminación de impuestos pequeños (que no sea predial, ICA y otro especial)	-0,0001
Permitir deducción de pago de impuestos municipales y territoriales de la renta gravable nacional.	-0,1
Reducir el nivel de las tasas que se pueden cobrar, y la cantidad de tasas.	(+)
Administración Tributaria.	
Crear incentivos para coordinación entre administración de impuestos nacionales y territoriales	(+)
Crear un tribunal de impuestos independiente del ejecutivo para hacer conceptos e interpretaciones del leyes.	0
Crear incentivos de remuneración de la DIAN para que reduzcan la informalidad.	(+)
Impuestos parafiscales	
Reducción en un punto porcentual del salario contribuciones al SENA y las Cajas de compensación	0,001
Efecto directo total (+= aumento de ingresos)	-0,279
Posibles efectos indirectos estimados por autores (anual, en porcentaje del PIB)	
Mayor crecimiento económico via inversión, al reducir el ISR empresarial	0,5
Mejor crecimiento del consumo via creación de empleo del sector formal.	0,2
Mejor eficiencia tributaria mediante simplificación del sistema	0,3
Total	1,0

Fuente: Cuadro 6.1 del texto

1/ se refiere a recomendaciones en el texto que tienen un impacto cuantificable. Aquellos que no son fáciles de calcular tienen solo un signo indicando la dirección del efecto cuantitativo: (+) significa que aumenta recaudos, (-) significa que reduce los recaudos.

2/ Se mantienen zonas francas y beneficios tributarios dirigidos a externalidades (reforestación, ciencia y tecnología).

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A, Ardagna, S., Perroti, R. y Schiantarelli, F. (2002) "Fiscal Policy, Profits and investment". *The American economic Review*, Vol.92-3.

Alesina, A, Ardagna, S., Perroti, R. Y Schiantarelli, F. (2002) "Fiscal Policy, Profits and investment". *The American economic Review*, Vol.92-3.

Arbelaez, Maria Angélica, Leonard Burman y Sandra Zuluaga, 2005, "The Bank Debit Tax in Colombia", a ser editado en noviembre: *Fiscal Reforms in Colombia: Problems and Prospects*, editado por Richard Bird, James Poterba and Joel Slemrod, MIT Press, Cambridge MA.

_____ y J. Echavarría (2002) "Credit, financial liberalization and manufacturing investment in Colombia". Fedesarrollo.

Arce, P. y Bergsman, J. (2005). "Investment and Tax Incentives in Colombia" Trabajo en proceso para Colombia Productiva.

Aristizabal, Javier (2004). "Impuestos Municipales" (Primera parte). Paquete Semanal de información Jurídica para Asambleas y Concejos, No. 37, Mayo. Universidad ICESI.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2003). Se buscan mejores empleos.

Banco Mundial (2002), "Colombia: The Economic Foundations of Peace", World Bank M. Guigale, O. Lafourcade, Eds. World Bank Oxford University Press.

Barrera, F. y Cárdenas, M. (2003) "Análisis del Impacto de la Reforma Laboral sobre la Demanda de Trabajo". Coyuntura Social.

Barrera, F. (2003) "Impuesto a las Ventas en Colombia", documento de trabajo para la Misión de Ingresos, Fedesarrollo.

Bergmann, Marcelo, 2005, "La Administración Tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México", programa de presupuesto y gasto público del CIDE, Buenos Aires.

Bergsman, Joel, (2005). Various documents from the "Foreign Investment Advisory Services".

Cámara de Comercio del Atlántico, (2003). "Consultorio Empresarial con el gobierno, presentación", Agosto 25 y 26.

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, (2005). "Consultorio Empresarial con el Gobierno de la República, presentación."

Cámara de Comercio de Pereira, (2003). "Conclusiones del Consultorio Empresarial del Eje Cafetero," Pereira, Octubre 9 y 10 de 2003.

Cárdenas, Mauricio y Bernal, Raquel. (2003) "Determinants of Labor Demand in Colombia" en *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, editado por James Heckman y Carmen Pagés, National Bureau of Economic Research (NBER), The University of Chicago Press, Chicago.

Cárdenas, M. y Olivera. (1995) "La Crítica de Lucas y la Inversión en Colombia". ESPE No.27 . Junio.

Cárdenas, Mauricio, Eduardo Lora and Valerie Mercer-Blackman, (2005). "The Policy-Making Process of Tax Reform in Latin America," mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Abril

CEPAL (2004).

Clavijo, S. Y Lozano, J.I. "Generación de Empleo y Parafiscalidad: Soluciones Estructurales en tiempos de Crisis" (2001).

Clavijo, Sergio (2004). "Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda", ESPE, No.46-I.

Clavijo, Sergio y Lozano, Luis I. (2001) "Generación de empleo y parafiscalidad" Borradores de Economía, Banco de al República, Colombia.

Coehlo, I, L. Ebrill y V. Summers, 2001, "Bankk Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent trends", IMF Working Paper No. 01/67 (Washington, International Monetary Fund).

Colombia Productiva, 2005, "Reporte de Competitividad y Benchmarking para la Inversión en Colombia", editado por David Yavinovich y Monica Cheng. Borrador de trabajo por presentar a Proexport, Bogotá, agosto.

Djankov, S., La Porta F. y López de Silanes, A. (2003). *The Regulation of Labor*. NBER Working Paper No. 9756, Cambridge, MA

Diamond, P.A. and J. Mirrlees (1971), "Optimal taxation and public production, I: Production efficiency (II: Tax rules)", *American Economic Review* 61:8-27 (261-278).

Echavarría, J. (2002). "Foreign Direct Investment and Tax Structure in Colombia".

Espinoza, S. y Sánchez, F. (2003) "Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia: 1950-2003" Documento CEDE.

Fedesarrollo (2005). "Estudio Sobre el Nivel de Tributación in Colombia y su Impacto Sobre la Competitividad Frente a los Demás Países de América Latina". Documento de trabajo, Mimeo.

Gallagher, M. (2005), "An Empirical Expliration Using Benchmarking Data", reporte de benchmarking presentado a USAID, Mayo 29, 2005.

Gallagher, M. (2004). "Assesing Tax Systems using a Benchmarking Methodology". USAID

Gesile, Thomas A. (2001). "The Taxing Task or Taxing Transnationals". Mendoza College of Business, Working Paper No.284, Abril 2001

Gaviria, Alejandro y Núñez, Jairo. (2003). "Evaluating the Impact of SENA on earnings and employment." Archivos de Economía, DNP.

Gordon, Roger and Wei Li, (2005). "Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation", working paper No. 11267, National Bureau of Economic Research, Cambridge Massachusetts, April.

Gordon, Roger and James Hines, (2001). "International Taxation", NBER Working paper No. 8854, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Hasset, K. y Hubbard, G. (1996) "Tax Policy and Investment". NBER WP5683.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005). "Perspectivas Para 2005"

Heckman, James y Pagés, Carmen. (2004). Law and employment. Lessons from Latin America and the Caribbean. National Bureau of Economic Research (NBER), The University of Chicago Press, Chicago.

Hernandez, G., Soto, C., Prada, S. Y Ramirez, J. (2000). "Exenciones Fiscales: Costo Fiscal y Análisis de Incidencia". DNP, Archivos de Macroeconomía.

International Monetary Fund, (2005) "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s" IMF Occasional Paper No. 238, Fondo Monetario Internacional, Washington, Febrero.

Kugler, Adriana y Kluger, Maurice. (2005). "The Labor Market Effects Of Payroll Taxes In Middle Income Country". IZA discussion paper No. 852.

Lee, Young and Roger H. Gordon, (2004). "Tax Structure and Economic Growth," Mimeo, University of California, San Diego, USA, July 15.

López, Hugo. (1996) "Empleos formales e informales, asalariados e independientes: un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa". Capítulo de un estudio (no publicado) escrito en 1996 para el Departamento Nacional de Planeación y Fonade.

López-Mejía Alejandro y Juan Ricardo Ortega, (1998). "Private Saving in Colombia", IMF Working Paper No. WP/98/171, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

Lora, Eduardo. (2001) "¿Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?" Seminario sobre empleo, Banco de la República.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005). "Marco Fiscal del Mediano Plazo".

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005). "Colombia's Economic and Fiscal Sustainability".

Misas, M., Arango, C. y López, E. (2005). "Economía subterránea en Colombia 1976-2003: Una aproximación de acuerdo a la demanda de efectivo". Borradores de Economía. Banco de la República.

Misión del Ingreso Público (2003). Informe del Consejo Directivo, Fedesarrollo.

Morisset, J y N. Pirnia (2000). "How tax policy and incentives affect foreign direct investment, a review". Policy Research Working paper No. 2509, Banco Mundial

Nuñez, Jairo. (2003) "La Demanda Laboral en Colombia". Mimeo, CEPAL.

Partow, Zeinab, (2002). "In Colombia: The Economic Foundations of Peace", World Bank M. Guigale, O. Lafourcado y . LUF, Eds. World Bank Oxford University Press.

Posada, Carlos E. y González, Andrés. (1997). "El mercado laboral urbano: empleo, desempleo y salario real en Colombia entre 1985 y 1996". Borradores de Economía, Banco de la República.

Rutherford, Thomas, Miles Light y Felipe Barrera, 2003, "Equity and Efficiency Costs of Raising Tax Revenues in Colombia" documento de trabajo preparado para la Misión de Ingresos, Noviembre 1, 2003.

Richman, P.B. (1963), Taxation of Foreign Investment Income: An Economic Analysis (Johns Hopkins Press, Baltimore).

Silvani, Carlos and Katherine Baer, (1997). "Designing a Tax Administration Reform Strategy, Experience and Guidelines", Working paper No. 97/30, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Shah, Anwar, (1995). Research and Development Investment, Industrial Structure, Economic Performance and Tax Policies, en 'Fiscal Incentives for Investment and Innovation', Anwar Shah editor, Banco Mundial Washington DC

Steiner, R. y Salazar.(2001) "Proyecto Andino de Competitividad. Componente de inversión extranjera PAC: la inversión extranjera en Colombia: ¿cómo atraer más?" (2001), con Pardo, R., proyecto financiado por la Corporación Andina de Fomento. Documento CEDE.

Stotsky, Janet y Wolde-Mariam (2002). "Central American Tax Reforms" IMF Working Paper No.02/27.

Suescun, Rodrigo, 2004, "Raising Revenue with Transaction Taxes in Latin America: Or is it Better to Tax with the Devil You Know?" World Bank Policy Research Working Paper No. 3279, The World Bank, Washington (abril)

Tanzi, Vito y Howell Zee (2000). "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries". IMF Workin Paper No.0035.

UNCTAD, UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, (2000), "Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey", ASIT Advisory Studies No. 16 Geneva.

Valencia, David y Ordoñez, Aura. (2004). “La informalidad en Colombia: causas, efectos y características de la economía del rebusque”. Estudios Gerenciales, ICESI.

World Economic Outlook, (2004), “Globalization and External Imbalance, Statistical Appendix,” Fondo Monetario Internacional, Abril.

Zodrow, George R. “The taxation of business and capital in Colombia”.

**ANEXO 1: INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA, RENTAS EXENTAS Y DESCUENTOS
TRIBUTARIOS**

INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA

Descripción		
Prima por colocación de acciones	Art. 36	
Capitalizaciones no gravadas para socios o accionistas	Art. 36-3	
Recompensas (información de actividades delictivas)	Art. 42	
Gananciales (liquidación de sucesión)	Art. 47	
Donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas	Art. 47-1	
Primas de localización y vivienda pactadas hasta el 31 de junio de 1995	Art. 47-2	
Incentivo a la capitalización rural (ICR)	Art. 52	Art. 20 L. 788/02
Aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros	Art. 53	
Aportes a los fondos de pensiones y pago de las pensiones	Art. 56-1	
Aportes del empleador a fondos de cesantías	Art. 56-2	
Aportes voluntarios a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez	Art. 126-1	
Sumas destinadas por el trabajador al ahorro a largo plazo en las AFC	Art. 124-4	
Ingresos que perciban las organizaciones regionales de televisión	Art. 40	L. 488/98
Recursos aportados por la nación cuando asuma obligaciones a cargo de las entidades públicas en liquidación	Art 77	L. 633/00

INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA

Descripción		
Prima por colocación de acciones	Art. 36	
Capitalizaciones no gravadas para socios o accionistas	Art. 36-3	
Recompensas (información de actividades delictivas)	Art. 42	
Gananciales (liquidación de sucesión)	Art. 47	
Donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas	Art. 47-1	
Primas de localización y vivienda pactadas hasta el 31 de junio de 1995	Art. 47-2	
Incentivo a la capitalización rural (ICR)	Art. 52	Art. 20 L. 788/02
Aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para		
financiamiento de sistemas de servicio público de transporte		
masivo de pasajeros	Art. 53	
Aportes a los fondos de pensiones y pago de las pensiones	Art. 56-1	
Aportes del empleador a fondos de cesantías	Art. 56-2	
Aportes voluntarios a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez	Art. 126-1	
Sumas destinadas por el trabajador al ahorro a largo plazo en las AFC	Art. 124-4	
Ingresos que perciban las organizaciones regionales de televisión	Art. 40	L. 488/98
Recursos aportados por la nación cuando asuma obligaciones a cargo de las entidades públicas en liquidación	Art 77	L. 633/00

RENTAS EXENTAS

Descripción	Artículo	Ley
Usuarios de zonas francas industriales	Art. 213	
Intereses, comisiones y pagos por deuda pública externa	Art. 218	
Intereses de abonos de financiamiento presupuestal y especial	Art. 220	
Indemnización por seguros de vida	Art. 223	
Dividendos y participaciones de socios y accionistas de empresas señaladas en la Ley 218/95 (Ley Páez)	Art. 228	Dec L. 1264/94
Empresas editoriales (libros científicos y culturales)	Art. 229	Art. 21 L. 98/93
Diplomáticos y extranjeros amparados por convenios o tratados internacionales	Art. 233	
Empresas de transporte aéreo o marítimo internacional amparadas por tratado o convenio internacional	Art. 414-1	
Rendimientos por títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria	Art. 16	L. 546/99
Empresas por Ley Quimbaya		L. 608/00
Exención para contralores distritales y municipales de capitales de dpto en los términos del No.7 del Art. 206 E.T.	Art. 276	L. 233/95
Los proyectos industriales en zonas especiales económicas de exportación.		Art. 16 L. 677/01
Exención para inversionistas en proyectos forestales destinados a la exportación	Art. 235	L. 685/01
Indemnizaciones por accidentes de trabajo o enfermedad	Art. 206.n.1	
Indemnizaciones para protección de la maternidad	Art. 206.n.2	
Gastos de entierro del trabajador	Art. 206.n.3	
Auxilio de cesantía	Art. 206.n.4	

RENTAS EXENTAS (Cont)

Pensiones de jubilación, vejez, invalidez, de sobrevivientes	Art. 206.n.5	
Pensiones sobre riesgos profesionales	Art. 206.n.5	
Indemnizaciones sustitutivas de pensiones	Art. 206.n.5	
Devolución de saldos pensionales	Art. 206.n.5	
Seguro por muerte y compensación de miembros de las FFMM y la PN	Art. 206.n.6	
Gastos representación de Magistrados de los Tribunales y sus Fiscales, rectores, profesores de universidades públicas y jueces	Art. 206.n.7	
Exceso de salario básico de oficiales y suboficiales de la FFMM y Policía	Art. 206.n.8	
Pagos diferentes a sueldo para reservistas de la Fuerza Aérea mientras ejerzan como piloto, navegante o ingenieros de vuelo	Art. 206.n.9	
Ingresos por derechos de autor	Art. 207	Art. 28 L. 98/93
Rentas generadas por varios conceptos	Art. 207-2	L. 788/02
Licoreras y loterías, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y por sociedades de economía mixta municipales y departamentales	Art. 211-1	
Zonas Francas (termina en 2005)	Art. 212	

DESCUENTOS TRIBUTARIOS

Descripción	Artículo	Ley
Descuento del impuesto sobre la renta y complementarios por reforestación.	Art. 253	
Descuento por impuestos pagados en el exterior	Art. 254	
Descuento para empresas nacionales de transporte internacional aéreo o marítimo.	Art. 256	
Descuento por impuesto sobre las ventas pagado en importación de maquinaria industrial para industrias básicas	Art. 258-2	
Descuento para empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicios de acueducto o alcantarillado	Art. 104	L. 788/02

ANEXO 2: INFORMES DE LOS TALLERES

A2.1 Informe taller-desayuno con empresarios

Síntesis:

En general, el sector empresarial manifestó tener preocupaciones con respecto a la inestabilidad del sistema tributario colombiano. Esto representa una gran problemática a la hora de hacer negocios, pues no se están enviando señales claras a los mercados. Lo anterior implica que a la hora de tomar decisiones de inversión hay demasiada incertidumbre, asunto que desincentiva la formación de capital productivo.

Por otra parte se manifestó que la principal fuente de “ruido” en el sistema tributario son los entes municipales, pues estos actúan con excesiva discrecionalidad cambiando constantemente las reglas de juego.

Tributos

1. Impresiones sobre la presentación.

Hubo una impresión favorable respecto de la presentación, la descripción de la situación fiscal era la esperada por el auditorio. Llamó especial atención la distribución de la carga tributaria, que, aunque no siendo una novedad, sí es una preocupación común.

Estando todos de acuerdo en que el pago de impuestos no sólo es necesario sino benéfico para una sociedad, se manifestó que no era del todo justo que la mayor proporción de los ingresos es aportada por los grandes contribuyentes. Por el contrario, se desea que el sistema tributario sea uno más “plano”, es decir, que haya una participación más uniforme por parte de todos los actores. Lo anterior, buscando un mayor compromiso por parte de toda la población con respecto a los impuestos. Se quiere además, promover una actitud más preocupada e interesada por el beneficio generalizado, haciendo en últimas que todos cooperemos al pago de impuestos. Se notaba que el sector informal tiene una influencia enorme y mueve una gran cantidad de recursos, pero no paga tributos.

2. ¿Encuentra la posición de Colombia frente a Latinoamérica como esperaba?

Se recomendó ampliar las comparaciones entre sistemas tributarios por fuera de los sistemas latinoamericanos. El interés principal en lo anterior es el de tener como punto de referencia países que hallan alcanzado una mayor estabilidad tributaria, con sistemas más organizados y eficientes. En especial se recomendó verificar los casos de Irlanda y España.

3. Opinión con respecto a los beneficios o perjuicios de los siguientes aspectos del sistema tributario colombiano:

a. Exenciones: ¿Cuáles son importantes o válidas y cuáles no?

Cuando una empresa toma decisiones de inversión, analiza en el entorno en general, en las rentas esperadas que puedan ser extraídas y en beneficios particulares. Las exenciones pertenecen a éste último grupo de factores de decisión constituyendo un grupo importante de incentivos para la inversión, sin embargo antes que cuantiosas exenciones, lo que las empresas se interesan principalmente es poder contar con **estabilidad jurídica**.

Es una situación común a varios sectores económicos del país, que les hallan sido presentados un número atractivo de exenciones, los cuales fueron desmontados posteriormente sin ningún tipo de aviso ni prevención. El hecho anterior hace que los inversionistas desconfíen del ambiente legal en Colombia. Un ejemplo de ello es el caso de Río Páez en el Cauca, localidad que resultaba especialmente atractiva para hacer inversión en capital fijo dadas sus altas exenciones, sin embargo estas desaparecieron inesperadamente.

b. Incentivos a la inversión y régimen de zonas francas

Las zonas francas constituyen un incentivo fiscal a la inversión y como tal son importantes para motivar a la Inversión Extranjera Directa en el país. En ciertos casos como el de Proficol, el desmonte de los beneficios tributarios a las importaciones en el 2006 pone en peligro su competitividad, pero también desincentiva completamente cualquier inversión nueva que se pudiera dar en este momento. Es entonces la preocupación principal de las empresas es dichas disminuciones en este tipo de ventajas sean compensadas con otro tipo de incentivos.

c. Impuestos a las transacciones financieras

El gravamen a las transacciones financieras es visto como un impuesto que tiene una forma adecuada. Es muy útil para percibir ingresos por parte de la totalidad de la población, incluso de grupos al margen de la ley que manejan mucho dinero, sin embargo se percibe como un impuesto mal administrado.

d. Impuestos locales y Contribuciones parafiscales.

En cuanto a cada uno de los impuestos anteriores:

- Los impuestos con destinación específica le restan sustancialmente flexibilidad al presupuesto nacional.
- Los impuestos locales representan un punto crítico para las empresas privadas. Como se dijo anteriormente son un elemento generador de conflicto para ellas pues son demasiados y además se encuentran mal reglamentados, lo cual les da un aspecto de arbitrariedad.
- Existe, por otra parte, demasiada discrecionalidad por parte de las autoridades municipales en cuanto a la legislación y administración de este tipo de impuestos. Cuando hay algún desacuerdo acerca de la carga tributaria, mientras que a nivel

nacional se maneja como una disputa legítima entre oficiales de la DIAN y la empresa contribuyente, a nivel municipal los líderes del gobierno imponen trabas que pueden hasta parar la actividad económica.

- Se mencionó como problemático que los impuestos municipales no sean deducibles del impuesto sobre la renta.
- Las contribuciones parafiscales y las regalías (especialmente para los floricultores) constituyen un costo muy alto a la producción. Hay que tener cuidado con este tipo de contribuciones pues desincentivan la inversión productiva.
- Las contribuciones parafiscales, los impuestos regionales, sobrecargas y otros impuestos pequeños adicionaban a la ya alta carga tributaria que tiene el sector empresarial. Hubo una clara preferencia por tener solo una pequeña cantidad de impuestos, con tasas uniformes, y eliminar o controlar impuestos pequeños.

Reforma tributaria

- Lo importante es que se lleve a cabo una reforma estructural, donde no persista el esquema actual de presentar una reforma tras otra, periodo tras periodo. Un elemento central a esta discusión es el problema de economía política presente en el interés de ciertos grupos por la aprobación continua de las reformas tributarias.
- Dicha reforma estructural debe buscar un sistema tributario más homogéneo, con menores tasas reales y un mayor número de contribuyentes. Para el anterior punto este sistema debe proponer incentivos a la contribución, donde se premie a quien “actúe bien” y siga las reglas. De la misma manera un componente importante para incremento en el número de contribuyentes sería la integración del sector informal a este grupo, pues el mismo genera muchos ingresos pero realiza bajísimos aportes.
- Un punto central a la nueva propuesta tributaria es que halla más estabilidad, incluso vía un sistema más flexible. La estabilidad como tal implica que halla reglas claras para evitar problemas de riesgo subjetivo así como de un mejor conocimiento de la legislación. Otra forma de lograr estabilidad es proponiendo acuerdos tributarios bilaterales.

Administración/procesos de declaración y pago de impuestos

Con respecto a la relación con la DIAN se manifestó:

- La relación entre los auditores de la DIAN y las empresas del sector privado debe mejorar. Existe una percepción generalizada de que los grandes contribuyentes siempre son una fuente de ingresos, donde los primeros se encuentran en posición de desventaja frente a los auditores. La idea es que esta relación se lleve en los mejores términos y ofrezca beneficios mutuos a ambas partes.

La cantidad de pequeños impuestos, adicionados a los impuestos locales y la documentación extensiva que se debe presentar crean un costo innecesario para las

empresas. Las empresas grandes tenían que crear unidades administrativas solo para preparar la información minuciosa y considerable solicitada por la DIAN que requería preparación especial. Algunas empresas sentían que ellas estaban haciendo el trabajo de auditoría que en realidad debería estar haciendo la DIAN.

- Debe trabajarse en la capacitación de los auditores mejorando su preparación y conocimiento de la legislación.

¿Como es de importante para la competitividad de la empresa el sistema tributario, entre otros factores?

Generalmente las empresas están mirando primeramente a la rentabilidad del negocio, que concierne factores como tamaño del mercado, estabilidad política y jurídica y otros factores que pueden incidir en el mediano plazo.

Se dió la impresión de que en algunos sectores el sistema tributario competía desfavorablemente con los vecinos más cercanos (Venezuela y Ecuador), pero en otros aspectos coyunturales, tales como la estabilidad política, Colombia estaba mejor en este momento.

Las exenciones tributarias son importantes pero no son esenciales (en el sentido de por sí solas cambiar la decisión de invertir). Sin embargo, el representante del sector salud (medicina prepagada) si dijo que las cargas de impuestos adicionales tenían una incidencia directa e importante sobre el nivel de utilidades. El representante del sector flores (exportación) comentó que para su sector el determinante clave para su competitividad era la tasa de cambio, que en este momento tenía una incidencia desfavorable. Muchos enfatizaron de nuevo que la incertidumbre administrativa y sobre la posibilidad de otra reforma tributaria tenía un efecto negativo más importante que el nivel de tributos que debían pagar en si: si se supiera con certeza cual fuera la carga, que fuera simple, plana y bien administrada, el sistema tributario no afectaría las decisiones de inversión.

A2.2 Informe del Taller Representantes de PyMES y gremios

Síntesis:

La preocupación central de los asistentes al taller consistió en la necesidad por dar un nuevo enfoque al análisis de la problemática tributaria del país. Todos estuvieron de acuerdo en que las recomendaciones de política económica en lo que a tasas, base tributaria y exenciones de los recaudos nacionales respecta ya son bien conocidas. Se manifestó de forma muy coloquial que ya “todos han hecho la tarea”, queriendo decir que los diagnósticos en cuanto a tributos nacionales ya han sido realizados de forma exhaustiva y adecuada.

En contraposición a lo anterior, el tema de los impuestos municipales es una preocupación común. Para los distintos sectores económicos el comportamiento de los tributos a nivel municipal es, como ellos mismos lo llamaron, “una caja negra”. Nadie sabe a ciencia cierta qué recaudan o cuánto ni cómo lo hacen.

De la misma manera hubo gran interés en conocer el comportamiento de los recaudos discriminados por sector económico. En aras de cuidar la competitividad de las empresas colombianas, se hace importante conocer las cargas tributarias discriminadas por sectores económicos.

Pensando en las finanzas públicas, quienes asistieron a la reunión hicieron especial énfasis en que la nación no puede seguir generando ingresos indiscriminadamente, por tanto hace falta aumentar la información disponible sobre los ingresos municipales, esto con el fin de poder lograr un monitoreo que permita conocer la real situación de los ingresos descentralizados y su capacidad de sostenimiento.

Por otra parte también se manifestó de manera abierta que no nos podemos olvidar del problema implícito en el juego de económica política presente a la hora de determinar cuáles serán los estatutos tributarios que regirán al país. Muchas veces, las leyes y normas derivadas en un proyecto de ley, no son precisamente las recomendadas en política económica sino más bien las originadas por los grupos de presión, respondiendo a intereses particulares. Por lo anterior se terminan implementando políticas que de antemano se han señalado como distorsionadas y lesivas para la economía y sus agentes.

Por último se enunciaron ciertos problemas relacionados con la administración tributaria como fallas en el proceso de recaudo.

Temas específicos:

d. Exenciones: ¿Cuáles son importantes o válidas y cuáles no?

La preocupación general ante las exenciones es que éstas son una fuente de **incentivos por la evasión**. Por tanto sería valioso un estudio sobre costos vs. beneficios en términos de las exenciones.

Se hizo especial énfasis sobre las **exenciones a la reinversión de utilidades**, manifestando que existe un problema importante con este tipo de beneficio tributario. Las fallas que el anterior trae al sistema tributario son considerables. Se le

debe poner especial cuidado tanto a los problemas que origina como al instrumento como tal.

e. Impuestos a las transacciones financieras

El gravamen a las transacciones financieras (**GMF**) es visto como un **impuesto que genera demasiadas distorsiones**. En especial se manifestó una preocupación con respecto a los efectos de este impuesto sobre la profundización financiera y sobre cómo el GMF afecta de manera negativa a todas las personas naturales del país. Es un impuesto que afecta a todos los niveles de la economía, no sólo genera desintermediación financiera sino que es también malo para los ahorradores. Aunque los bancos no han presionado políticamente para mantenerlo, se entendía que el gobierno no lo elimina porque es un impuesto administrativamente fácil de recaudar, genera información sobre clientes valiosa para la DIAN y el ingreso fiscal es importante.

f. Tarifas

Con respecto a las tarifas y dada la información que han ofrecido los variados estudios obre tributación que previamente se han realizado, **el alto número de tarifas presente en nuestra economía es visto como una fuente de ruido** que causa altas distorsiones en la economía y al sistema tributario en especial.

g. Tributación sectorial.

Retomando la preocupación por la competitividad a nivel empresarial se hace importante conocer la estructura tributaria entre sectores. Son entonces relevantes las siguientes preguntas: ¿Qué sectores tienen una mayor participación en el recaudo?, ¿Cuáles tienen beneficios fiscales?, ¿Cómo afectan los tributos a las cadenas productivas? y ¿Quiénes acaban pagando los impuestos?

e. Tributos Municipales

Este es un tema que **genera variadas incógnitas**. Como se mencionó anteriormente, el conocimiento sobre el desempeño fiscal a nivel municipal es muy pobre. Es un deseo generalizado el que se genere una veeduría más cuidadosa sobre la responsabilidad fiscal de los entes territoriales, en especial se quiere conocer su desempeño en temas como el recaudo y su eficiencia. Con respecto a lo anterior, es importante conocer la capacidad de ingresos de cada territorio, la cual puede ser ilustrada vía los gastos de cada entidad.

A nivel específico se manifestó que **los municipios tienen demasiado espacio para ser discrecionales en cuanto a los temas tributarios**. Un ejemplo de ello son los amplísimos rangos de tasas impositivas que manejan, esto hace que los representantes locales puedan establecer dichas tasas a conveniencia propia, sin tener en cuenta las necesidades fiscales del territorio. Otro tema de interés fue el impuesto predial, el cual fue descrito como uno desactualizado dados los rezagos de los catastros existentes en los municipios. Un proyecto de USAID de actualizar los avalúos catastrales en algunos municipios de Putumayo llevaron a un crecimiento del 200 por ciento o más

de recaudo por el impuesto predial. Es posible que sea muy caro aplicar tal actualización en todos los municipios. Sin embargo, se sugirió que en algunos países se utiliza información de agentes de finca raíz y de seguros para estimar el valor de propiedad.

Un problema relacionado es **los bajos incentivos que tiene un concejal de un municipio pequeño de alzar las tasas de impuestos locales**, sobre todo las prediales, si todo el mundo lo conoce. Puede incluso llevar a amenazas o a tratamientos diferenciados. Esto contribuye a la discrecionalidad, donde se diseñan impuestos que desfavorecen a los de afuera. Incluso, al tener transferencias aseguradas del gobierno central, no tiene la responsabilidad de elevar su ingreso. Esto era un problema grave en los '90, que ha mejorado al reformarse el sistema de transferencias.

f. Administración Tributaria.

Hubo tres denuncias claras con respecto a este tema, las cuales son descritas a continuación:

- **Cartera de mora que maneja la DIAN**, para muchos estas cifras no son claras por tanto no se sabe realmente cuál es su tamaño. Dado que se ha expresado muchas veces que una recuperación de cartera eficiente se traduciría en ingresos mayores de los que podría traer una reforma tributaria, se hace inminente la necesidad de conocer la dimensión de la cartera en mora.
- **Interpretación jurídica de las leyes tributarias.** Existe una problemática en la lectura de las leyes que la DIAN está haciendo en lo que a legislación tributaria se refiere. No es suficiente con el costoso esfuerzo de crear y aprobar un proyecto de ley adecuado sino que también surge toda una nueva problemática a la hora de poner las leyes en acción. Esto genera problemas en la eficiencia administrativa pues la DIAN usa en muchas ocasiones los códigos de la manera que más les favorece (o sea, para recaudar mas), realizando interpretaciones jurídicas que no son acordes a lo diseñado originalmente. Por tanto se crean costosos conflictos jurídicos para la nación. Esto se relaciona a la complejidad de la ley por el número de exenciones.
- **Sistemas de incentivos para los agentes recaudadores.** Es conocida la existencia de casos de corrupción dentro de la administración. Un posible elemento que puede incentivar este tipo de comportamientos es el distorsionado esquema remunerativo existente dentro de la administración tributaria, que se podría pensar en reformar.

A2.3 Informe Taller ONG's

Síntesis:

Las organizaciones no gubernamentales expresaron que su principal preocupación en cuanto al tema tributario es la alta inestabilidad que éste introduce en las instituciones del país. Lo que más favorece al crecimiento de Colombia, manifestaron, es el desarrollo de un marco legal estable y un conjunto de instituciones confiables que generen el ambiente propicio para la conformación de un verdadero sector microempresarial en el país.

Las ONG's interesadas en el campo social y en el progreso de la nación son entes que guían procesos de formación de nuevas empresas y se preocupan por la generación de nuevas oportunidades para el país. Teniendo en cuenta lo anterior, conocen de cerca las necesidades de las empresas nacientes, y aunque el tema tributario no es un elemento determinante a la hora de decidir crear una empresa o no, es decisivo cuando una empresa ya ha pasado la etapa de nacimiento y entra a la etapa de maduración. En este momento debe decidir hasta qué punto formalizarse, el cual implica pagar contribuciones laborales para sus empleados, pagar impuestos y enfrentar la competencia con empresas extranjeras. En muchos casos los incentivos llevan a que estas empresas se mantengan en el sector informal, limitando así las posibilidades de un crecimiento importante..

Se habló también de la importancia de mejorar el sentido de responsabilidad social en Colombia, no solo de las empresas sino también de los gobiernos locales.

Observaciones con respecto a temas específicos:

h. Evasión y elusión

Contrario a lo que muchos creen, los ONG's no tienen beneficios tributarios considerables. Se piensa que es un sector con altas tasas de evasión y elusión fiscal, sin embargo, el campo para que haya elusión es muy reducido. Pensar en bajar los beneficios para este tipo de organizaciones haría que “pagaran justos por pecadores”. Tal vez una solución posible al problema implícito en el abuso de las concesiones fiscales a las ONG's por parte de organizaciones que realmente no pertenecen a éste grupo⁵² sería realizar una mayor vigilancia al sector que sea verdaderamente efectiva. Lo anterior para evitar que empresas no vinculadas a las organizaciones no gubernamentales se hagan pasar por las últimas, le idea es acabar con este tipo de irregularidades.

De otra parte, las ONG's no tienen forma de no pagar impuestos. Los impuestos sobre gastos de contrapartida se han convertido en una carga excesiva, y el gobierno debería eliminarlos. La contrapartida se refiere a un porcentaje que la ONG debe gastar como condición para recibir préstamos o donaciones de organizaciones internacionales. Si la ONG debe contratar servicios, pagar sueldos y comprar insumos para un proyecto, y sobre esos se pagan los impuestos indirectos, los gastos efectivos de la contrapartida

⁵² O sea, grupos que se están constituyendo como organización sin fin de lucro para evadir impuestos de actividades que si son de lucro.

aumentan considerablemente. Esto se diferencia de los gastos usando los recursos de donantes, que están exentos de impuestos. En conclusión, se deberían permitir más deducciones y ofrecer más beneficios para las ONG's que legítimamente están prestando un servicio social importante en áreas donde el gobierno no tiene presencia.

i. Impuesto locales

Las alcaldías regionales son una fuente de inestabilidad institucional considerable en lo que a reglas tributarias se refiere. Otro problema de índole local es el gasto: no hay ningún control sobre el mismo y el conocimiento respecto de su tamaño y destinación es poco transparente. Un aspecto preocupante del gasto municipal son las transferencias, no se hacen evidentes las mejoras en eficiencia y mucho menos se han visto resultados sociales contundentes vía éstos ingresos. Si se está pensando en una reforma tributaria, no se puede abandonar el tema de la eficiencia del gasto público, en donde la duplicidad de funciones llevan a una gran eficiencia. Además, cada función que nace implica uno o dos trámites nuevos. Es claro que las municipalidades deben aumentar su responsabilidad recaudadora.

j. Crédito y sistema bancario.

Aunque el crédito no era el tema central de éste taller, el acceso al sistema bancario es un elemento muy importante cuando se habla sobre desarrollo empresarial. **Si un colombiano busca comenzar una nueva empresa el obstáculo inicial es que no hay disponibilidad de crédito** (exceptuando las labores del Banco Agrario.) No hay una banca masiva popular para responder a las necesidades de los pequeños empresarios y de la población de menores ingresos en Colombia. Por tanto, hay poca competencia, costos administrativos muy altos y por tanto altas tasas de interés. Posiblemente parte de las causas por la cual no existe más crédito para pequeña empresa es la excesiva reglamentación bancaria que impide a los bancos tomar mayores riesgos. El impuesto a las transacciones financieras también juega un papel aquí. Recientes líneas de micro-crédito bajo la nueva ley han ayudado mucho, e incluso las ONGs están aconsejándole a los microempresarios que deben cuidarse de no endeudarse demasiado, pues las altas tasas de interés efectivas pueden terminar quebrando a la empresa más adelante.

k. Informalidad y Parafiscales

Los aportes parafiscales representan más costos efectivos que beneficios para los microempresarios, por esto, al igual que para los impuestos, el uso ineficiente de los ingresos parafiscales constituye un incentivo hacia la informatización. De hecho, los actores del sector informal no tendrían sus ingresos mínimos si tributaran, razón que los estimula a mantenerse bajo la economía informal.

Es necesario que quienes gestionen la próxima reforma fiscal piensen en la relación costo/beneficio del sistema tributario en Colombia para evitar el crecimiento de la informalidad. Para empresas que han pasado al siguiente escalón de pago, el proceso de facturación y tramitación es muy grande. Por tanto, existe el incentivo de no

formalizarse. Por ejemplo, no se consigue NIT empresarial, sino que se hace transacciones como persona natural⁵³. Esto le permite evitar pago del IVA, evitar reglamentaciones y evitar el pago de contribuciones parafiscales de sus empleados, cuyos costos son tan altos que pueden ser la diferencia entre que la empresa se quiebre o no. Al no pagar los parafiscales, el empresario pequeño está excluyendo a sus empleados de la posibilidad de beneficios que ofrece el sistema, que en el largo plazo les permite evitar la pobreza en el caso de una calamidad de salud o accidente.

Hay que acordarse de que los trabajadores del sector informal, tales como vendedores ambulantes, escasamente ganan suficiente para alimentar a sus familias, por tanto un pequeño costo adicional puede hacer la diferencia entre alimentación apropiada o no.

e. Administración Tributaria.

Es importante tener en cuenta aspectos como la eficiencia de la DIAN en materia de recaudación. Las ONGs no tienen mucho contacto con la DIAN. Sin embargo, se sabe de casos donde es excesivamente difícil para que un consejero administrativo de un municipio pequeño recaude impuestos.

f. Reglas sobre Excedente de Organizaciones

A partir del 2004, organizaciones deben pagar el impuesto sobre la renta para cualquier excedente que no sea reinvertido en el patrimonio. Esto afecta las ONGs, primero porque sus donantes principales tienen menos para donar, y segundo porque las ONGs grandes les queda menos rentable invertir sus excedentes en el sector financiero, dinero cuyo rendimiento les ayuda a montar más proyectos sociales.

⁵³ Préstamos se solicitan como persona natural en parte para poder utilizar algún inmueble del prestamista como garantía.

A2.4 Informe Taller Sindicatos

Síntesis:

Se manifestó la preocupación por alcanzar sincronía y corresponsabilidad entre actores políticos, población y sindicalistas en cuanto a los principales temas nacionales, en especial, a lo concerniente a ingresos fiscales.

La idea principal de esta reunión fue “apostarle al interés general”. En éste propósito se tocaron temas como empleo, cobertura en salud, pobreza y equidad. En cuanto a aspectos específicos se habló del sector informal en Colombia, los recaudos según tipo de contribuyente y la relación costo/beneficio de los tributos nacionales.

Acordaron también que la competitividad es un tópico altamente relevante para el país, se vuelve por tanto, un aspecto sobre el cual debemos poner especial cuidado, sobre todo si se tiene en cuenta que dentro de poco funcionaremos bajo un escenario de un Tratado de Libre Comercio con EEUU. Otro elemento que entró a discusión fue el exagerado gasto de la nación.

En síntesis, acordaron que es muy importante realizar una racionalización impositiva que refleje el interés de toda la población colombiana y que vele por su bienestar, pues dada la actual situación del país, el problema de pobreza es una bomba de tiempo y “el pueblo no agunta más”.

Muchos participantes distribuyeron o mandaron a Confecámaras estudios que habían realizado sus organizaciones sobre el tema discutido y propuestas.

Opiniones en cuanto a temas específicos:

1. Evasión: ¿Quines pagan los impuestos?

En Colombia, la mayor parte de los impuestos lo pagan las empresas, mientras que las personas naturales aportan una proporción menor. Sin embargo éstos últimos no tienen como evadir, pues no hay forma de esconder sus ingresos. Por otra parte, es de conocimiento general que muchas empresas manejan doble contabilidad, asunto que reduce de manera significativa los ingresos fiscales al país. Siendo así las cosas, el problema de evasión no está en los individuos particulares, sino en las empresas que buscan siempre la manera de reducir los montos a pagar en impuestos. Uno de los gravámenes con los cuales se presenta más frecuentemente esta práctica es el impuesto de renta, donde, por otra parte, hay incentivos para “evadir legalmente” pues los beneficios y deducciones presentes en nuestro sistema impositivo hace que sean comunes las prácticas de elusión.

Se manifestó que hay un volumen considerable de evasión en el sector financiero. El 4 por mil es un impuesto que terminan pagando los usuarios de los bancos, y no los bancos. El sector financiero tiene unas utilidades supremamente altas. Además, pueden crear fiduciarias para prestarle a clientes especiales quienes no tienen que pagar impuestos a las transacciones financieras, y el banco hace un negocio excesivamente bueno. Algunos participantes manifestaron que se deberían tributar más los bancos.

m. Beneficios y Reforma

Uno de los principales aspectos con los cuales debe contar el sistema impositivo colombiano es un esquema de beneficios adecuado que realmente favorezca a todos. Los principios de equidad y uniformidad en el sistema tributario deben hacerse notar, las exenciones y deducciones tal y cómo están diseñadas hoy en día sólo favorecen a unos pocos y quienes realmente deberían estar recibiendo ayudas no lo están haciendo.

Si realmente alcanzáramos un diseño impositivo que beneficie a la población, pagar no sería un problema pues todos ganaríamos al contribuir. Un esquema de beneficios que le sirva al país debe tener en cuenta la redistribución en seguridad social, debe también ofrecer ganancias para los trabajadores desde la perspectiva fiscal. Por otra parte es inminente que el gobierno, sin dejar de lado la reactivación económica, realice inversión social y mejore el sistema de salud en el país.

El sector de trabajadores y sus representantes manifiesta que no tienen problema en contribuir si ven algún tipo de retribución en esto, hecho que hoy no es evidente. Mientras no perciben ningún tipo de beneficio desde el sistema tributario, sí notan, con el peso del costo que esto implica, cómo el salario básico de un trabajador se gasta en su totalidad en cubrir el consumo básico (salud, vivienda y servicios públicos), entonces, ¿por qué contribuir, de dónde? Así las cosas, como una petición al gobierno, los trabajadores piden a cambio recibir protección social básica, más oportunidades de trabajo en el sector agrícola, aún persiste el problema de distribución de la tierra, y mayor acceso al sistema bancario.

n. Informalidad

El tema laboral en Colombia es complejo, no sólo hay incentivos a ubicarse en el sector informal dada la baja demanda laboral sino que el costo tributario en salarios es otro gran motivo por el cual muchos trabajadores no quieren formalizarse. Dadas las difíciles condiciones económicas que afronta la gran mayoría de la población en el país, las decisiones sobre cada peso gastado son cruciales para la familia colombiana promedio. Si una persona está vinculada al sector informal, no tendría motivaciones para formalizarse. Pasarse al sector formal es una decisión económica y como tal se evalúa los costos y ganancias esperadas de dicho cambio, el hecho evidenciado en éste taller es que son mayores los primeros asunto que explica el gran tamaño de la informalidad en Colombia.

Por otra parte existen fallas implícitas en la legislación laboral colombiana. El sector sindical manifestó que parte de la explicación a la informalidad en Colombia se encuentra contenido en la Ley 789 del 2002, pues ésta plantea elementos que incentivan el crecimiento del sector informal

o. Parafiscales

Los aportes parafiscales deben analizarse con tanta cautela como los impuestos pues estos constituyen un costo tanto para las empresas como para los trabajadores, interviniendo de ésta manera en las decisiones tributarias de los individuos. Además afectan también el monto de los salarios dado que éstos se pactan de acuerdo a la carga fiscal que el empleado genera en la empresa. El elemento principal a tener en cuenta es si realmente dichos aportes se reflejan en beneficios para los trabajadores y en qué medida se ven disminuidos los salarios ante los costos fiscales.

Se manifestó que los aportes parafiscales se deberían utilizar en un fondo general para darle beneficios a todas las personas, no solamente para aquellas selectos trabajadores del sistema formal. Aunque las juntas directivas de las Cajas de Compensación tienen representantes de los trabajadores, sus opiniones y voto cada vez tienen menos peso. Se manifestó que muy pocos trabajadores aprovechan los beneficios de las Cajas de Compensación (por ejemplo, centros de recreación) porque los gastos incidentales son muy caros (tales como la entrada, la comida, etc)

e. Tributos Municipales

Los asistentes al taller fueron claros en que a nivel municipal no se tributa. Existe además un gran desconocimiento sobre el desempeño y manejo fiscal de las municipalidades, generando un vacío en el tema de ingresos y gastos de la nación.

p. Macroeconomía y Gobernabilidad

Un tema frecuente en la reunión fue el gran problema que representa el déficit fiscal para el país, el cuál se recrudece si se analizan las fuentes de financiación del gobierno. La dependencia que tiene el país de los capitales externos así como el considerable costo con el que tiene que acarrear la economía colombiana con el pago del servicio de deuda externa es un problema grave. Hay una sensación común de falta de representación por parte de la población, la gente no tiene poder de decisión.

De la misma manera plantearon que el problema fiscal colombiano no es sólo de generación de ingresos, todo lo contrario hay que cortar el exagerado gasto de la nación en burocracia, muchos de los asistentes culparon al estado por lo que está sucediendo en el país.

q. Impuesto al valor agregado.

El IVA, además de ser bastante complejo, tiene un mal funcionamiento pues se manifiesta que está siendo doblemente cobrado. Una empresa debe pagar IVA sobre insumos y bienes de capital, y luego se grava el bien que se produce con esos insumos. Sumado a lo anterior hay un problema inminente en este impuesto y es que se está trasladando a los consumidores, resultando todo lo anterior en inflación. Como se mencionó anteriormente, este impuesto incide más sobre las personas de bajos impuestos porque no tienen forma de evadirlo.

r. ¿Quiénes deben pagar los impuestos?

Dado lo mencionado en el punto de evasión, los asistentes al taller concluyeron que los impuestos los pagan las personas de menores ingresos. Lo mismo sucede para las pequeñas y medianas empresas puesto que ellas no reciben muchos de los beneficios con los que gozan las grandes empresas. Un ejemplo de lo anterior es lo que sucede en las zonas industriales, allí hay un beneficio sobre el pago del impuesto predial; el problema es pues, que las empresas que más se concentran en éstas zonas son las grandes empresas, en tanto que las empresas que hasta ahora se están constituyendo funcionan en lugares en los que no se cuenta con este tipo de beneficios.

Se sugirió que, contrario a lo que sucede en la realidad, se debería imponer más impuestos a las grandes empresas y multinacionales que son las que tienen mayor capacidad de pago. De la misma manera mencionaron que era importante imponer gravámenes a los capitales golondrina.

ANEXO 3: CONSTRUCCIÓN DE LAS TASAS DE IMPUESTO EFECTIVAS MARGINALES (TIEMS).

Uno de los métodos más comunes en la literatura económica para saber cómo el sistema impositivo afecta las decisiones de inversión de un empresario en cierto sector es un indicador conocido como la *tasa de impuesto efectivas marginal* (TIEM). Este mide cual es la carga impositiva efectiva de invertir un peso en cierta industria, tomando en cuenta todos los diferentes impuestos que enfrenta, la estructura de activos del sector o empresa, el retorno a la empresa y el nivel de endeudamiento de la empresa. En el caso más simple, si el único impuesto que existe es el impuesto sobre la renta de 35 por ciento, y la empresa no tiene deuda, entonces el TIEM es igual a 35 por ciento. Sin embargo, con numerosos cambios en la estructura tributaria, diferentes niveles de endeudamiento de varios sectores y diferentes composiciones de los activos de los sectores, es difícil entender cual es el efecto total sobre la carga impositiva del inversionista. El TIEM logra capturar todos estos efectos en una estadística.

El cálculo del TIEM proviene de un modelo donde un empresario escoge el nivel de capital que maximiza el valor presente neto de utilidades de la firma. De la solución del problema se deriva el costo de uso de capital y su rendimiento; de allí, el TIEM se define como la brecha entre el retorno a la inversión de un peso antes y después de pagar todos los impuestos (ver Mintz, (1995), Auerbach (1995). Se utiliza el mismo método de cálculo de Banco Mundial (2005), con algunas pequeñas modificaciones. Se considera una inversión en un activo cuyo precio es q . Este activo tiene:

c es la tasa marginal del producto;

δ es la tasa de depreciación económica (se supone que el activo tienen una vida infinita pero se deprecia exponencialmente)

u es la tasa del impuesto sobre la renta

t es la tasa indirecta sobre la adquisición del activo fijo, debido al hecho de que no se acredita el IVA completamente; por tanto, se incluye en la base gravable del activo.

w es la tasa de impuestos sobre activos, la cual no se puede deducir para propósitos del pago del impuesto sobre la renta

r_f se define como la tasa de descuento de la empresa

π es la tasa de inflación

z es el valor presente de las deducciones de depreciación que se permiten de acuerdo a la legislación tributaria, por cada dólar de inversión durante la vida útil del activo. Si el código tributario permite un balance decreciente exponencial sin ajuste por inflación, entonces es igual a:

$$z = \int_0^{\infty} \alpha e^{-\alpha t} e^{-(r_f + \pi)t} dt = \frac{\alpha}{\alpha + r_f + \pi},$$

n es la deducción que se permite por la deducción parcial inmediata al adquirir un activo fijo, pero sin ajustar la base.

Para calcular la tasa de descuento de la empresa, r_f , se asume que parte se refiere al retorno a los acreedores de la empresa, y parte a los accionistas:

$$r_f = \beta(1-u)i + (1-\beta)\rho, \text{ donde:}$$

β es la tasa de deuda sobre activos;

i es la tasa nominal de interés que paga el inversionista en el mercado de capital, y

ρ es el rendimiento nominal requerido por los accionistas (el cual refleja ganancias y dividendos).

Para el caso de Colombia, la formula refleja el hecho de que se pueden deducir los intereses para propósitos de calcular la renta gravable (a una tasa u), y refleja también la el hecho de que no se pueden deducir los dividendos.

El cálculo de la tasa marginal efectiva (TIEM) supone que la inversión marginal en un activo es tal que los beneficios netos generados de la inversión, tomando en cuenta todos los impuestos, sea igual al costo neto después de impuestos de la inversión. Si el impuesto al patrimonio no es deducible contra las utilidades de la empresa, esto requiere que la siguiente igualdad se cumpla:

$$(1-un)(1+t)q = (1-u) \int_0^{\infty} ce^{-\delta t} e^{\pi t} e^{-(r_f+\pi)t} dt + u(1+t)qz - w \int_0^{\infty} qe^{-\delta t} e^{\pi t} e^{-(r_f+\pi)t} dt$$

$$(1-un)(1+t) = \frac{(1-u)(c/q)}{\delta + r_f} + u(1+t)z - \frac{w}{\delta + r_f}$$

$$c/q = \frac{(1-un)(1+t)(\delta + r_f)}{(1-u)} - \frac{u(1+t)z(\delta + r_f)}{(1-u)} + \frac{w}{(1-u)}$$

El retorno bruto a la inversión es, entonces:

$$r_g = c/q - \delta = \frac{(1+t)(\delta + r_f)}{(1-u)} [1 - u(n+z)] + \frac{w}{(1-u)} - \delta .$$

Para terrenos e inventarios, se asume que la tasa de depreciación es cero.

Se define finalmente r_s como el retorno real a la inversión recibido por el ahorrador, neto de retención, pagos de impuestos personales y neto del pago de dividendos t_d y neto del pago de impuestos sobre intereses recibidos (que son mínimos en Colombia):

$$r_s = \beta(1-u)i + (1-\beta)\rho(1-t_d)$$

Si debe pagar impuesto municipal m sobre el ingreso bruto, entonces:

$$r_n = r_s (1-m)$$

La tasa de impuesto efectiva marginal se define entonces como:

$$\text{TIEM} = \frac{r_g - r_n}{r_g} .$$

Para el caso de un inversionista extranjero, esta fórmula no considera efectos cambiarios ni los efectos de créditos fiscales en su país.

Datos

Para el caso Colombiano, se hicieron cálculos a nivel sectorial utilizando datos sobre la estructura de firmas de acuerdo a estimaciones de Banco Mundial (2004) y de la encuesta anual manufacturera (2002). Desde el punto de vista de construcción, se asume que cada sector se puede definir como una combinación de activos en la producción. Para obtener indicadores de retorno, tasas de interés y la tasa de deuda sobre activos, se utilizaron los datos de la Superintendencia de Sociedades por sectores. El cuadro siguiente define los valores base de los parámetros de acuerdo a la ley tributaria colombiana y los supuestos

Variable	símbolo	valor base	valor alterno
Tasas de depreciación económica y acelerada			
Maquinaria y equipo	δ_{me}	0,1	0.14
Inventarios	δ_{in}	1	1
Estructuras	δ_{es}	0,05	0.03
Equipos de oficina y transporte	δ_{oftr}	0,2	0,3
Tasas de depreciación de acuerdo a la ley y vida útil			
Maquinaria y equipo	α_{me}	0,1	10 años
Inventarios	α_{in}	1	1 año
Estructuras	α_{es}	0,05	20 años
Equipos de oficina y transporte	α_{oftr}	0,2	5 años
Tasa de impuesto a los activos	w	0,3%	
tasa de deducción para inversión de activos	n	30%	
Tasa del IVA sobre adquisición de maquinaria y equipos generales	t (general)	16%	7%
Tasa del impuesto sobre la renta	u	38,5%	22%; 0%
Tasa de descuento	r_f	5%	
Tasa de impuestos sobre remesas	t_d	7%	42%
Tasa municipal de Industria y Comercio	m	1,14%	0-13,8 por mil *

* Existen varias tasas, tales como 6,9; 7; 4,14; y 10,4 por mil.

Primero se construyeron TIEMs por sectores calibrando con datos de Supersociedades para los sectores. Se observó que la tasa de deuda del sector financiero sobre activos era en promedio cercano a $\beta = 30\%$, y que π era cercano a 2% en promedio, pero sin tomaron en cuenta riesgo. Por tanto, se tomó un número de 4%, al igual que Banco Mundial(2004). Como en Colombia existe indexación completa por inflación, no se incluyó π , la inflación, en la ecuación de depreciación. Finalmente, se supuso que un inversionista extranjero podía conseguir préstamos a una tasa real de 4-5%, pero el inversionista nacional a una tasa real de 10%. Con una tasa de inflación anual de casi 5,5%, se trabajó entonces con $i = 10\%$ para inversionistas extranjeros y $i = 15$ para inversionistas nacionales. También se supuso, primero que los activos se deprecian en la realidad a una tasa mayor de la que permite el sistema

tributario, y luego se supone que no hay depreciación acelerada, o sea que la tasa de depreciación tributaria es igual a la económica para todos los activos depreciables (o sea, $\alpha = \delta$).

Los supuestos utilizados en los escenarios se resumen en el siguiente cuadro:

Escenario	Porcentaje de Deducción para Reversión de Maquinaria y Equipo	Se deduce la deducción de la base depreciable del activo?	Tasa de Retención sobre dividendos Repatriados	Tasa del ISR	Crédito del IVA pagado para adquisiciones (tiempo)	Tasa del Impuesto a la seguridad y Demperacia
anotación	<i>n</i>		<i>t_d</i>	<i>u</i>	<i>t o no</i>	<i>w</i>
Caso base, empresa vieja	30	no	0	38,5 1/	tres años	0.30
Caso base pero excluyendo pago del ICA	0		0	38,5 1/	tres años	0.30
Caso base para una nueva inversión	0		0	38,5 1/	tres años	0.30
Sensibilidad 1: con impuesto de remesas	0		7	38,5 1/	tres años	0.30
Sensibilidad 2: Sin devolución del IVA	0		0	38,5 1/	0	0.30
Sensibilidad 3: Devolución inmediata del IVA	0		0	38,5 1/	100% inmediata	0.30
Zona de libre Comercio (no paga ICA)	0		0	38,5	100% inmediata	0
<i>Paquetes de reforma (se asume en todos los casos devolución inmediata del IVA)</i>						
Paquete de reformas A	0		0	35 1/	100% inmediata	0
Paquete de reformas B	0		0	22	100% inmediata	0
Paquete de reformas C	30	si	0	35	100% inmediata	0
Paquete de reformas D	20	si	0	30	100% inmediata	0

La tasa del ICA utilizada (impuesto de industria y comercio) se refiere a la de Bogotá.

1/ O la tasa que rige por sector. De acuerdo a la legislación colombiana, algunos sectores pagan 22%, otros 0%.

ANEXO 4: CUADRO DE TRATADOS DE DOBLE TRIBUTACIÓN

Cuadro A5: Países con Tratados de Doble Tributación

	Argentina (1)	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Panamá	Perú	R. Dominicana	Venezuela	Brasil	España	Chile	EEUU
Africa del Sur													x
Alemania	x	x		x	x				x	x			x
Antillas holandesas						x							
Argentina				x	x					x		x	
Aruba						x							
Australia	x												x
Austria	x				x					x			x
Bahamas													
Barbados									x				x
Bélgica	x			x	x				x	x			x
Bolivia	x	x		x			x		x				
Brasil	x			x	x					x	x	x	
Bulgaria											x		
Canadá	x		x	x	x	x ⁽²⁾			x	x		x	
Caribe									x				
Chile	x	x		x	x	x ⁽²⁾					x		
China				x					x	x	x		x
Chipre													x
Colombia				x		x ⁽²⁾	x		x				
Croacia												x ⁽³⁾	
Corea					x					x		x	
Dinamarca	x			x					x	x		x ⁽³⁾	
Dinamarca					x					x		x	x
Ecuador	x	x			x				x	x		x	
EEUU		2		x	x	x	x		x	2		x	
Egipto													x
Eslovaquia					x					x	x		
España	x			x	x			x ⁽⁴⁾	x	x		x	
Estonia								x					
Filipinas										x	x		x
Finlandia	x			x						x			
Finlandia					x								x
Francia	x			x	x				x	x			x
Grecia				x									x
Holanda	x				x	x			x	x			
Hungría				x						x			x
Hungría											x		x
India				x						x			x
Indonesia				x					x				x
Irlanda					x							x	
Islandia				x									x
Israel				x							x		x
Italia	x			x	x				x	x			x
Japón				x	x					x			
Luxemburgo				x	x					x			
Malasia				x									x
Marruecos													x
México	x		x	x		x ⁽²⁾		x	x		x	x	
Nicaragua					x								
Noruega	x			x	x				x	x			
Noruega													x
Nueva Zelanda					x							x ⁽³⁾	
Panamá													
Paquistán													x
Perú									x		x		
Polonia					x							x	
Portugal					x				x	x			x
Reino Unido	x				x				x	x	x	x ⁽³⁾	
Checoslovaquia					x				x	x			x
Rumania				x	x								
Rusia					x						x		x
Singapur					x								x
Suecia	x				x		x		x	x			x
Suiza	x			x	x				x				x
Tailandia					x						x		x
Tailandia													x
Taiwan													x
Trinidad y Tobago													x

Fuente: UNCTAD, CIAT y Administraciones Tributarias de cada país. x: La notación "x" se refiere a que los países en mención tienen tratados de Doble Tributación vigentes. Los tratados aquí nombrados son aquellos que definen un tratamiento especial del Impuesto de renta, evitando la imposición del gravamen en el país que recibe a la compañía extranjera.

(1) Algunos de los Tratados de Doble Tributación de este país incluyen cláusulas sobre "tax sparing" o créditos por impuestos.

(2) Los acuerdos se refieren a que se aplican al sector aeronáutico.

(3) Acuerdos Suscritos pendientes por aprobación del Congreso. (4) En negociación.

ANEXO 5: DERIVACIÓN DEL MODELO INVERSIÓN-IMPUESTOS

Se realizó un ejercicio similar al propuesto por Cárdenas y Olivera en el documento ESPE (1995). Iniciamos con la estimación del costo de uso del capital tal y como lo formulan los autores mencionados, es decir, a través de la siguiente especificación:

$$\ln\left(\frac{I_t}{PIB_t}\right) = \alpha_1 + \alpha_2 \ln\left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}}\right) + \alpha_3 \ln\left(\frac{q_t}{p_t}\right) + \alpha_4 (\tau_t) + \alpha_5 \ln(1 + r_t + \delta - \Delta q_t / q_t)$$

Sin embargo en dicho documento τ corresponde a un factor tributario compuesto por las tarifas de los impuestos de renta, importaciones e IVA. Sin embargo, la serie de dicho factor no presenta mayores variaciones. Dado que el interés de este estudio es el tema tributario, se realizó la estimación tomando cada una de las tarifas por separado, es decir, cada tasa constituiría una variable explicativa.

La estimación del costo de uso de capital en Colombia se realizó con la información disponible para el periodo 1950-2004.

Los datos correspondientes a los años 1950-1994 fueron los mismos utilizados en Cárdenas y Olivera (1995). De ahí en adelante se tomó la información disponible en Cuentas Nacionales del Departamento Nacional de Planeación y en las Estadísticas Económicas Reales del Banco de la República. Se construyó la base de datos tomando los datos de inversión y PIB reales (a precios de 1975) y ajustándolos al crecimiento registrado, año a año, según las fuentes arriba mencionadas.

La información tributaria también fue actualizada a partir de la disponible en el documento ESPE, los datos recientes fueron tomados de los Códigos Tributarios vigentes a cada periodo (impuesto de renta e IVA). Las tarifas arancelarias que se tuvieron en cuenta fueron aquellas que se aplican a las importaciones de maquinaria y equipo (NMF), tomadas del Banco Interamericano de Desarrollo.

La variable precio de los bienes de capital corresponde a aquella disponible para Estados Unidos, la cual es transformada a pesos con la tasas de cambio nominal anual (promedio mensual). Para obtener el precio relativo de los bienes de capital, dividimos dicha variable por el índice de Precios del Productor. Al igual que los datos de PIB e inversión éstos se introdujeron en la estimación en términos reales.

El último componente de la ecuación estimada corresponde a la tasa de interés real la cual se encuentra compuesta por la tasa de interés nominal, tomada del Banco de La República, la tasa de depreciación (la cual se asume constante a través del periodo, tomada de documentos previos, DNP, UMACRO) y la variación relativa en el precio de los bienes de capital.