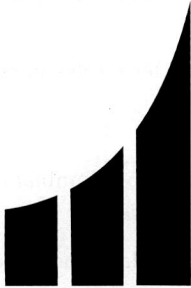


ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO Y SU IMPACTO SOBRE LA COMPETITIVIDAD

CÁRDENAS - MERCER-BLACKMAN

**CUADERNOS
FEDESARROLLO
19**

Cuadernos de Fedesarrollo
Número diecinueve



FEDESARROLLO

Cuadernos de Fedesarrollo

- 1 Tasa de cambio en Colombia
Mauricio Cárdenas
- 2 Los dólares del narcotráfico
Roberto Steiner
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
Natalia Salazar - Sandra Zuluaga
- 4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner - Carolina Soto
- 7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga
- 8 Petróleo y región: el caso del Casanare
Alejandro Gaviria - Juan Gonzalo Zapata - Adriana González
- 9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
Ulpiano Ayala - Jaime Millán
- 10 Misión del ingreso público
Miembros del Consejo Directivo
- 11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta
- 12 El nuevo comercio minorista en Colombia
Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta
- 13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar
- 14 Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia
Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)
- 15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatriz Marulanda - Mariana Paredes
- 16 Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
Camila Casas - Marcela Meléndez - Nicolas León

- 17 La infraestructura de transporte en Colombia
Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez
- 18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez
- 19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman

Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad

Mauricio Cárdenas
Valerie Mercer-Blackman

Junio, 2006

Esta publicación esta basada en el proyecto de investigación originalmente titulado "*Estudio sobre el nivel de tributación en Colombia y su impacto sobre la competitividad frente a los demás países de América Latina*".

Una publicación de Fedesarrollo
Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, número diecinueve

Primera edición: junio de 2006

© Fedesarrollo

ISBN: 958-339-399-1

Edición, armada electrónica: Fedesarrollo

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

PRESENTACIÓN	ix
PRÓLOGO	xi
RESUMEN EJECUTIVO	xiii
CAPÍTULO UNO Descripción del sistema	1
Consideraciones generales sobre la situación fiscal	1
Tributación en Colombia	5
Impuestos municipales y departamentales	15
Impuestos a la nómina y cargas parafiscales	23
Beneficios tributarios	27
CAPÍTULO DOS Comparaciones internacionales	33
¿Cuál debería ser el ingreso tributario colombiano?	33
Similitudes y diferencias tributarias frente a América Latina	33
Ejemplos a seguir	65
CAPÍTULO TRES Competitividad	77
Competitividad de los impuestos en Colombia en un contexto internacional	78
Efectos económicos y fiscales de los incentivos tributarios	92
Ausencia de tratados de doble tributación	99
CAPÍTULO CUATRO Impacto macroeconómico de la tributación en Colombia	107
Efecto de cambios tributarios sobre decisiones de inversión	107
Efecto de cambios tributarios sobre el crecimiento y el ahorro	111
Impacto de los aportes parafiscales sobre la competitividad tributaria y la eficiencia	112

CAPÍTULO CINCO Aspectos importantes resaltados en los talleres con empresarios, gremios ONGS y sindicatos: inestabilidad y complejidad del sistema	123
Inestabilidad de la política tributaria	124
Complejidad del sistema y recaudo	125
Impuestos municipales y departamentales	126
Gravamen a los movimientos financieros	130
Administración tributaria nacional	131
Síntesis de inquietudes tributarias por participantes	133
CAPÍTULO SEIS Una propuesta de reforma tributaria	137
La propuesta	137
Costos y beneficios fiscales de la reforma	144
BIBLIOGRAFÍA	147
ANEXOS	151

PRESENTACIÓN

Este libro es producto de una investigación realizada en Fedesarrollo con la asistencia de Adriana Nieto, Carolina Mejía y Juan Camilo Chaparro, para la Cámara de Comercio Colombo-Americana y Confecámaras, con el financiamiento de la USAID. 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 a 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. 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); Martin 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.

El trabajo se ha enriquecido con la gran cantidad de comentarios recibidos por parte de los participantes en los diferentes seminarios organizados por los patrocinadores en varias ciudades del país.

Finalmente, queremos agradecer muy especialmente la colaboración de Camila Aguilar, sin cuya participación hubiera sido imposible publicar este documento.

*Mauricio Cárdenas S.
Valerie Mercer-Blackman
Bogotá, junio de 2006*

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 y, por consiguiente, sobre las oportunidades de inversión y crecimiento que tiene 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.

Con la reciente aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA) y la finalización de las negociaciones de dos de los países andinos (Colombia y Perú) con los Estados Unidos, se acerca el momento en el que todos estos países tengan idéntico acceso al mercado norteamericano. Esto le da aún más importancia al análisis del sistema tributario, pues las condiciones fiscales serán la herramienta fundamental para la atracción de inversión y el desarrollo de las actividades empresariales.

RESUMEN EJECUTIVO

El sistema tributario ha sido el centro de numerosos estudios, debates y propuestas de reforma que no han logrado el grado de consenso que se requiere para llevarlas a la práctica. Este estudio hace un análisis del sistema tributario colombiano y presenta una serie de propuestas para su reforma, basadas en el análisis de su eficiencia y competitividad.

Se compara la carga tributaria en Colombia con la de otros países y se determina la competitividad de las inversiones en el país en contraste con otras economías. Mientras las comparaciones de tasas nominales de los impuestos de renta y valor agregado (IVA) son un lugar común en el debate en materia tributaria en el país, poco se conocía hasta el momento sobre la tributación **efectiva** y la amplia gama de beneficios tributarios vigentes en Colombia. Uno de los principales aportes de este trabajo es el cálculo de las **tasas marginales efectivas**, que incluyen simultáneamente diferentes tipos de impuestos (nacionales y territoriales), discriminadas por sector económico.

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 35,5% del PIB en 2005, mientras que los gastos totales del Gobierno Central se elevaron de 11% del PIB en 1990 a 20,9% en 2005. 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 15% del PIB en 2005. Dicho incremento es atribuible en buena parte al aumento de la tributación a la renta, cuyo recaudo pasó de 3,4% a 6,1% del PIB en igual periodo, así como

el IVA interno que pasó de 1,7% a 4% del PIB. La aparición de nuevos impuestos, como el gravamen a los movimientos financieros -cuyos recaudos ascendieron en 2005 a 0,8% del PIB- y el impuesto al patrimonio, que representó en ese año ingresos por 0,2% 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. De las 905.379 personas declarantes (jurídicas y naturales) en 2004, el 62% fueron efectivamente contribuyentes. Las personas naturales que contribuyeron equivalen sólo al 2% de la población económicamente activa de ese mismo año. Sin embargo, los esfuerzos por ampliar la base han sido notorios: el número de contribuyentes declarantes se incrementó en un 55% entre 2000 y 2004, donde el mayor incremento se evidencia en personas naturales, quienes aumentaron su participación dentro del total de contribuyentes en 10 puntos porcentuales. De igual manera, el número de declarantes ha crecido significativamente entre 2000 y 2004 (77%), aunque la proporción de contribuyentes declarantes era más alta en aquel año (71%).

El 96% de los recaudos totales en 2004 provinieron de personas jurídicas (81% de grandes empresas y el 15% restante de otros jurídicos), correspondiente a 221.601 declaraciones, mientras que las personas naturales registraron 683.778 declaraciones, de las cuales 414.277 contribuyeron con el 5% del impuesto recaudado

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 Páez, 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 para la administración, además de dar pie a enormes inequidades horizontales. Es decir, contribuyentes con ingresos similares pagando impuestos muy diferentes.

El trabajo encuentra que las mayores tarifas del impuesto de renta han incidido negativamente sobre la inversión privada, especialmente en maquinaria y equipo. De acuerdo con 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 8 tarifas diferentes que van desde 2% hasta 45%, algo excepcional a nivel internacional, donde el estándar es aplicar a lo sumo dos tarifas diferenciales. Esto hace más complejo el sistema de aplicación del impuesto y entorpece las labores de la 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). Estas exenciones y exclusiones traen 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 crean incentivos para que el impuesto no sea cobrado. 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 este problema consiste en gravar los bienes básicos a una tasa cero.

El trabajo compara el sistema tributario colombiano con los de otros países latinoamericanos en varios aspectos, y resalta que Colombia tiene 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.

El estudio calcula la tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM) que pagan las empresas. La TIEM determina la carga tributaria o brecha entre la rentabilidad por peso invertido, antes y después de impuestos. La carga tributaria efectiva en Colombia es alta cuando se compara con otros países. La TIEM para una inversión nueva en Colombia es más alta para una empresa extranjera (47%) que para una empresa colombiana (36%). Para las inversiones en servicios en Colombia la TIEM está entre 25 y 50%, en parte debido al 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 otros (como ganado, publicaciones, licor y servicios públicos) están exentos del pago de ISR.



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.

Aunque el recaudo de los impuestos municipales tiene una participación baja dentro del PIB, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) tiene un efecto altamente distorsionador de la actividad productiva. Por la forma como está diseñado, los contribuyentes tributan sobre los ingresos brutos obtenidos en el ejercicio de una actividad industrial, comercial o de servicios, sin que les sea permitido efectuar una depuración de los costos y gastos necesarios en que se ha incurrido. 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, la legislación actual permite que distintos municipios graven con el ICA el mismo ingreso. Esto perjudica ciertas actividades productivas y desincentiva el comercio interno. A lo anterior se suma que el cumplimiento de los deberes formales del tributo (como declarar y retener) se dejan al arbitrio de cada entidad territorial, aumentando la inestabilidad de las reglas de juego y el costo del cumplimiento de las obligaciones legales.

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 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 autoavalúo. Teniendo en cuenta las severas restricciones fiscales actuales, 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 autoavalúo podría constituir una solución intermedia importante, con ventajas como ha sido demostrado con la experiencia de Bogotá.



El estudio también considera en más detalle algunos aspectos que se resaltaron en entrevistas con varios representantes de empresas grandes, pequeñas y medianas empresas (PYMES), gremios, organizaciones no gubernamentales (ONGS) y sindicatos. El principal problema del sistema tributario colombiano, de acuerdo con estas entrevistas, es la inestabilidad, lo cual crea incertidumbre para los negocios, en gran parte causada por la cantidad de cambios a la ley, gravámenes temporales, cambios en la vigencia de varios impuestos, conceptos jurídicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas (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 los bajos ingresos, los municipios han creado sistemas tributarios con impuestos de pequeñas bases gravables y numerosas tasas por impuesto.

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.

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 una descripción de la situación fiscal del país y las recientes reformas tributarias que se han llevado a cabo (sección 1). Posteriormente, en la sección 2 se discuten las principales características de los impuestos nacionales para el periodo 1999-2004, con especial atención en el impuesto sobre la renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En la sección 3 se analizan los impuestos municipales y departamentales y en la sección 4 se describen las contribuciones parafiscales. Finalmente, en la sección 5, se tratan los beneficios tributarios que tiene el sistema colombiano.

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 35,5% del PIB en el 2005, 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 20,9% en el 2005. 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 gas-

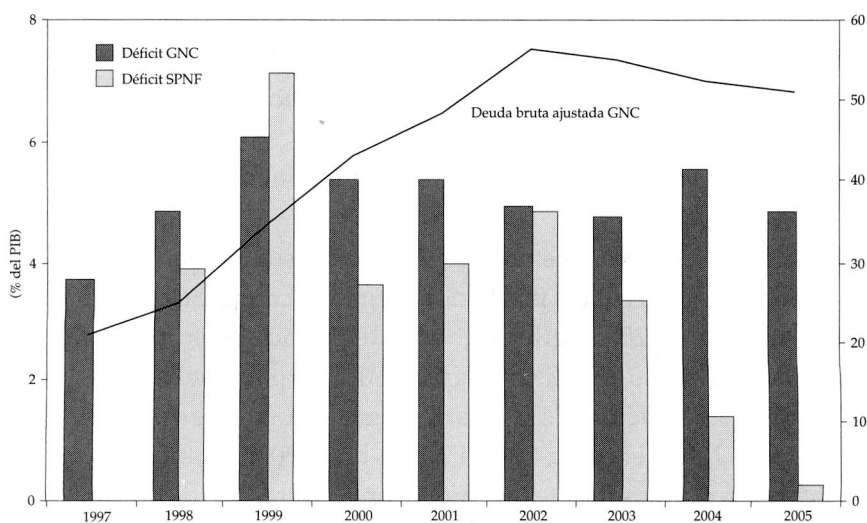
tos corrientes del Gobierno Nacional se expandieron, con la notable excepción de la inversión pública que en 2002 fue apenas la mitad del nivel de 1996. El gasto corriente se ha contenido un poco con la racionalización de los gastos y el cambio del régimen de transferencias a los gobiernos locales. Sin embargo, otros componentes, como las pensiones y el pago de intereses (que pasó de 2% del PIB en 1999 a 3,5% en 2005), continúan en aumento. El Gráfico 1 muestra el déficit y la deuda del sector público desde 1997.

A diferencia de lo que ocurre con el Gobierno Central, durante la última década, los gobiernos territoriales, que incluyen departamentos y municipios, muestran finanzas públicas relativamente ordenadas. El consolidado de todos los gobiernos territoriales de Colombia registró un déficit moderado entre 1998 y 2000, que se transformó en un superávit efectivo de 2001 en adelante, para alcanzar 0,3% del PIB en 2005 (estimado CONFIS). Las empresas públicas también se encuentran en una posición superavitaria.

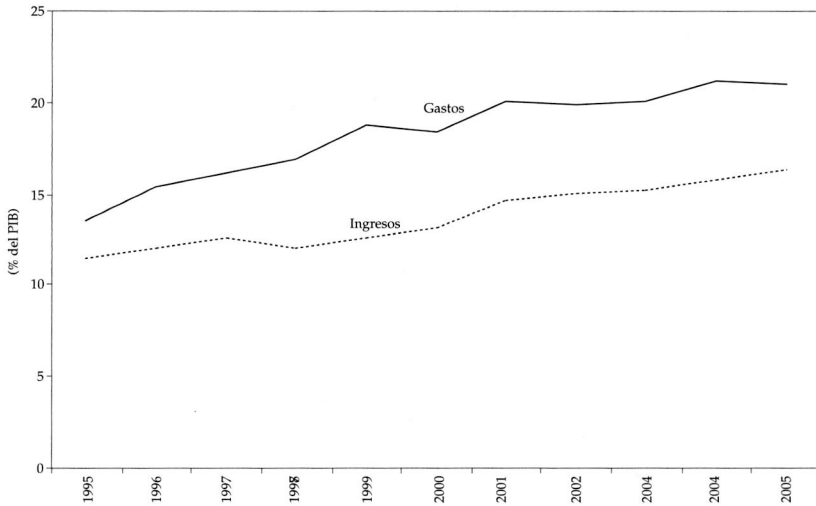
Sin embargo, el déficit primario del Gobierno Central es la razón principal por la cual ha crecido la deuda (ver Gráfico 2).

Aunque no es el tema central de este trabajo, conviene mencionar que el aumento del gasto público está en parte relacionado con la inflexibilidad de muchos de sus componentes por mandato constitucional y legal. Además,

Gráfico 1. Deuda pública versus déficit fiscal



Fuente: CONFIS.

Gráfico 2. Ingresos y gastos del Gobierno Central colombiano

Fuente: CONFIS.

no cabe duda de 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 en 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). Los factores más importantes que explican esta rigidez, son:

- **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 12,1% del PIB en 2005. Al mismo tiempo hay una duplicidad de funciones entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales, pero pocas mejoras en la provisión de servicios, lo que sugiere mayor ineficiencia del gasto público (Banco Mundial, 2005).

Cuadro 1. Componente inflexible del gasto, países seleccionados (Porcentaje del gasto primario, 2002)

País	(%)
Colombia	81
Brasil	80
Argentina	60
Guatemala	55
Costa Rica	45
Paraguay	34
Perú	1
Chile*	1

* Excluye Fondo de Estabilización del Cobre.

Fuente: IMF (2005) y cálculos de los autores.

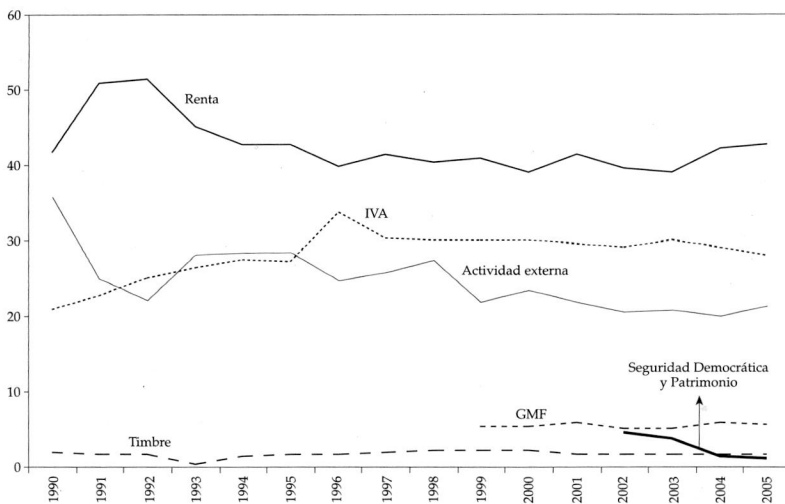
- **Servicio de la deuda:** los intereses consumen una cuarta parte del gasto del Gobierno Central. Teniendo en cuenta los aumentos importantes en la recaudación como consecuencia de las reformas tributarias, una tasa de interés (real) de más o menos 6% sobre su deuda, y un crecimiento de 4% del PIB (alrededor del promedio histórico), el Gobierno Central todavía no tiene asegurada 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 hará crecer el gasto aún más en los próximos años. Una mayor discusión está fuera de los propósitos de este trabajo, pero es de anotar que, este asunto, sumado a las transferencias, es 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 incrementan 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.

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 Dirección de Impuestos y Aduanas (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 2005, 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 las importaciones, aportan el 20% restante. Como se aprecia en el Gráfico 3, dicha composición no ha presentado mayores alteraciones.

Gráfico 3. Evolución de la composición del recaudo



Fuente: DIAN.

El impuesto de renta y el IVA son los que realizan el mayor aporte al recaudo total. En 2005 el impuesto de renta y complementarios aportó el 43% del recaudo total, el IVA 28%, actividad externa 21%, GMF 6% y timbre 1,6%. Una porción bastante menor se compone de recaudos en otros impuestos, que incluye el impuesto al patrimonio.

En los últimos años se han registrado incrementos significativos en los recaudos, que pasaron de 11% en 2000 a 15,4% en 2005. El Cuadro 2 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 se realiza una descripción del recaudo, la base y las tarifas vigentes para cada impuesto.

Cuadro 2. Recaudos nacionales como % del PIB

Año	Renta	IVA	Timbre nacional	GMF	Total actividad interna	Total actividad externa	Seguridad democrática y patrimonio	Total
1994	4,16	2,67	0,15	0,00	6,98	3,24	0,00	10,22
1995	4,13	2,63	0,18	0,00	6,93	3,15	0,00	10,08
1996	4,02	3,39	0,17	0,00	7,58	2,82	0,00	10,40
1997	4,50	3,30	0,19	0,00	7,99	2,82	0,00	10,81
1998	4,31	3,21	0,23	0,00	7,76	2,93	0,00	10,69
1999	4,42	3,26	0,22	0,58	8,48	2,36	0,00	10,84
2000	4,30	3,31	0,23	0,59	8,43	2,58	0,00	11,01
2001	5,44	3,88	0,22	0,76	10,31	2,87	0,00	13,18
2002	5,31	3,89	0,21	0,69	10,10	2,76	0,61	13,47
2003	5,46	4,20	0,22	0,70	10,58	2,91	0,53	14,02
2004	6,26	4,31	0,22	0,88	11,67	2,95	0,18	14,80
2005	6,53	4,29	0,24	0,85	11,91	3,27	0,17	15,35

Fuente: DIAN.

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

2.1. Impuesto sobre la renta

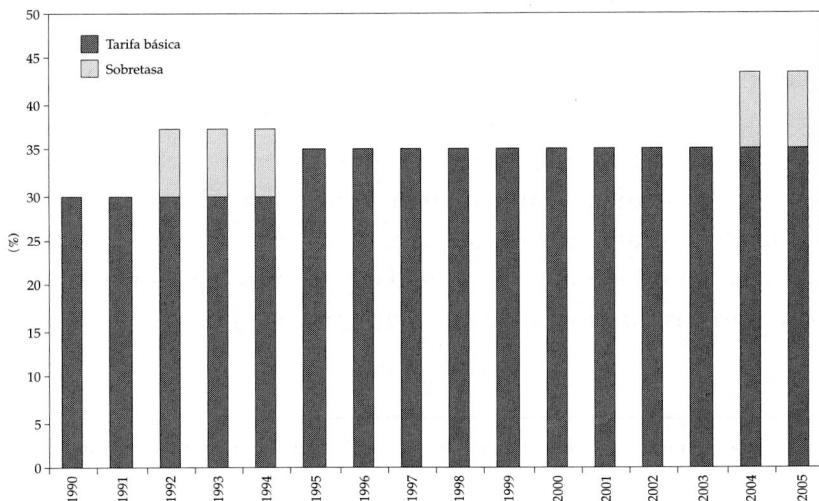
Los contribuyentes de este impuesto son todas las personas naturales y jurídicas que realizan actividades susceptibles de incrementar su patrimonio neto. Este impuesto abarca los gravámenes a las ganancias ocasionales y a las remesas.

Para las personas naturales, las tasas aplicables van desde 0% hasta un máximo de 38,5%, en un intento por imprimirle cierta progresividad al impuesto. Tal como se evidencia en el Gráfico 4, las tasas máximas han aumentado considerablemente desde 1990. En 2005 registró un recaudo del 6,5% del PIB, frente al 5,5% del PIB recaudado en 1999 (Gráfico 5).

a. 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,

Gráfico 4. Tarifas máximas impuesto de renta



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

Gráfico 5. Evolución del recaudo en impuesto de renta



Fuente: DIAN y Banco de la República.

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 y 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 Ley². Se incluyen también en el conjunto de declarantes todas las actividades sujetas al régimen especial³.

Los no declarantes son todas aquellas personas que por complemento perciben ingresos inferiores al monto mínimo exento.

² En 2005 el monto mínimo exento en ingresos fue de \$25 millones de pesos y \$80 millones para el patrimonio bruto medido el último día del periodo fiscal.

³ Dentro de este conjunto se tienen las universidades, corporaciones, asociaciones sin ánimo de lucro, partidos políticos, congregaciones religiosas, hospitales, fondos de pensionados, entre otros.

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 905.379 personas declarantes (jurídicas y naturales) en 2004, el 62% fueron efectivamente contribuyentes (ver Cuadro 3).

Los esfuerzos por ampliar la base gravable han sido notorios: el número de contribuyentes declarantes se incrementó en un 55% entre 2000 y 2004, donde el mayor incremento se evidencia en personas naturales, quienes aumentaron su participación dentro del total de contribuyentes en 10 puntos porcentuales. De igual manera, el número de declarantes ha crecido significativamente entre 2000 y 2004 (77%), sin embargo, la proporción de contribuyentes declarantes era más alta en 2000 (71%).

El 96% de los recaudos totales en 2004 provinieron de personas jurídicas (81% de grandes empresas y el 15% restante de otros jurídicos), correspondiente a 221.601 declaraciones, mientras que las personas naturales registraron 683.778 declaraciones, de las cuales 414.277 contribuyeron con el 5% del impuesto recaudado (ver Gráfico 6).

Estas diferencias en participación entre personas naturales y jurídicas, particularmente grandes contribuyentes, se hacen más evidentes al observar el peso de las personas naturales declarantes contribuyentes dentro de la población económicamente activa (PEA). En 2004 los contribuyentes declarantes representaron sólo el 2% de la PEA, donde apenas el 0,5% correspondió a asalariados y el 1,1% a otros declarantes.

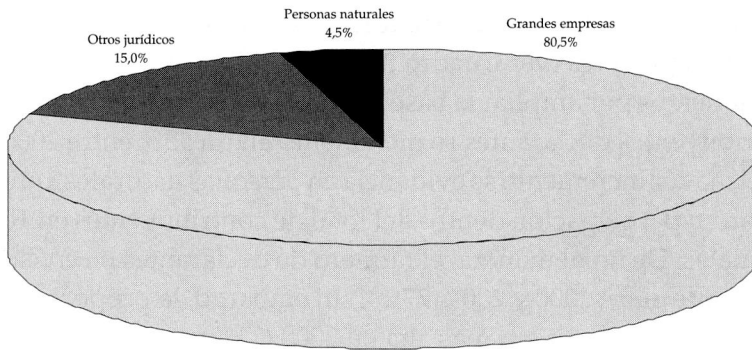
Cuadro 3. Impuesto a la renta: declarantes y contribuyentes por tipo

	Información histórica				2004			
	Número declarantes renta				Número de declarantes	Número de contribuyentes	Contribuyentes % PEA	Recaudo (millones \$)
	2000	2001	2002	2003				
Personas naturales	329.624	336.348	354.808	464.389	683.778	414.277	2,0	722.059
<i>Declarantes</i>								
Asalariados	35.186	36.163	39.723	91.280	177.738	111.314	0,5	
Rentistas	82.855	81.579	81.843	97.006	136.650	71.232	0,3	
Otros	211.583	218.606	233.242	276.103	369.390	231.731	1,1	
Personas jurídicas	182.468	196.106	210.723	224.696	221.601	150.145		15.233.274
Grandes empresas	4.814	5.158	5.535	5.883	6.168	5.268		12.844.123
Otros jurídicos	177.654	190.948	205.188	218.813	215.433	144.877		2.389.151
Total	512.092	532.454	565.531	689.085	905.379	564.422		15.955.333

Elaboró: División de Mediciones Fiscales. Oficina de Estudios Económicos, DIAN.

Fuente: Declaraciones de renta, Bodega de Datos Oficina de Estudios Económicos, DIAN.

Gráfico 6. Participación en el recaudo por tipo de contribuyente (Impuesto de renta, 2004)



Fuente: DIAN.

b. Recaudo del impuesto sobre la renta por sector

Como se puede ver en el Cuadro 4, 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%. A diferencia, 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.

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 de 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.

Cuadro 4. Composición del saldo a pagar en impuesto de renta

Subsector económico	Composición (%)			
	1999	2000	2001	2002
Minero	35,90	51,86	38,65	30,47
Servicios financieros	15,28	8,40	15	18
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	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 productos 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
Agropecuaria, silvicultura y pesca	2,50	1,55	1,75	2,32
Construcción	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
Actividades 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	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DIAN.

2.2. Impuesto al valor agregado

El impuesto al valor agregado (IVA) tiene una tarifa general de 16%. Sin embargo, este impuesto maneja un complejo sistema de tarifas diferenciales 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 5 contiene las tasas hoy vigentes.

El Gráfico 7 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 2005 el recaudo fue del 4,3% del PIB, lo que implica un incremento de un punto porcentual con respecto a la cifra registrada en 1999.

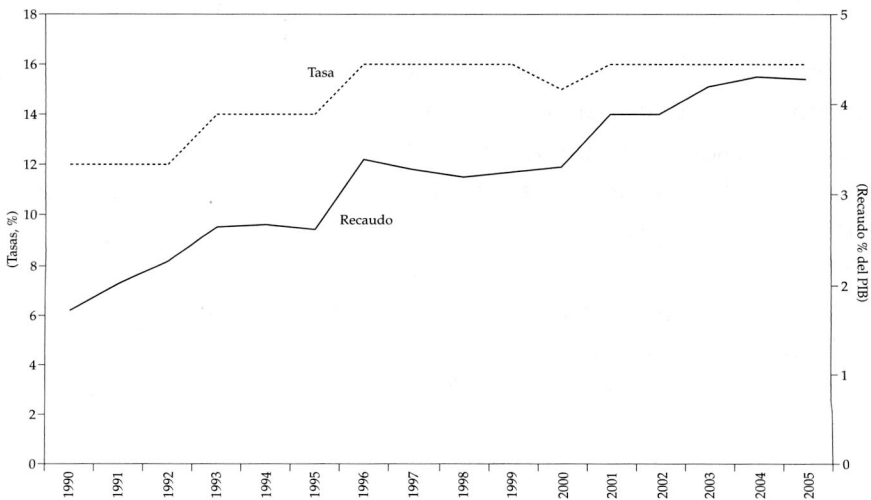
Los recaudos por tipo de contribuyente muestran que el pago de este impuesto lo realizan primordialmente las empresas. En 1999 se recaudó el

Cuadro 5. Tasas de IVA en Colombia

Tasa	Bienes y servicios
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 la 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, 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 consumo 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 valor FOB igual o superior a US\$40.000.

Fuente: Estatuto Tributario 2004.

Gráfico 7. Recaudo y tasa general IVA



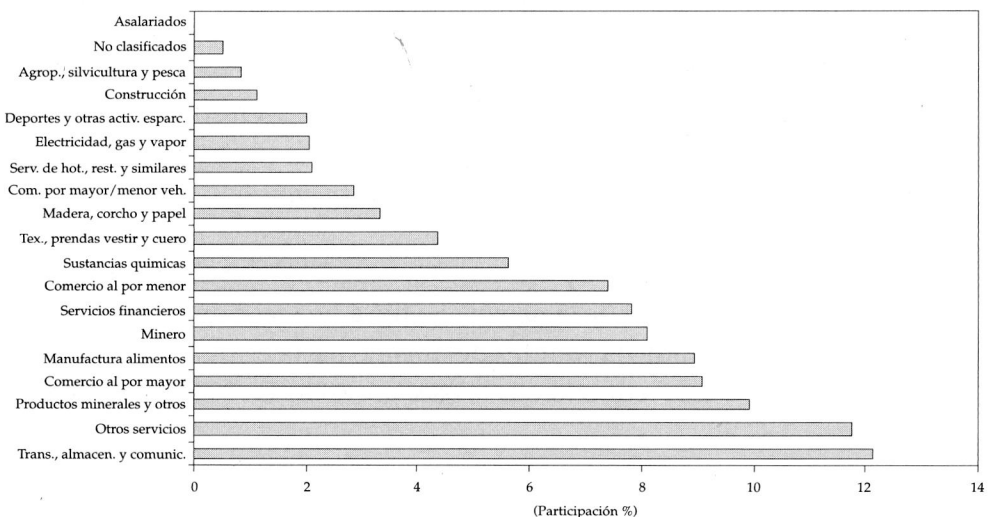
Fuente: DIAN, Banco de la República y DNP.

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 PIB mientras que el de las personas naturales se mantuvo constante.

Desde 2004 las personas naturales que adquieren bienes y servicios gravados con IVA al 16%, tienen derecho a la devolución de 2 puntos del impuesto pagado, si realizan el pago con tarjetas débito y crédito. A partir de 2005, esta norma aplica también para la adquisición de bienes y servicios gravados con la tarifa de 10%. Esta disposición responde a razones de política fiscal encaminadas a evitar la alta evasión e incrementar el recaudo, en la medida en que la información automática que generan las transacciones permite a la administración identificar personas que no estén pagando impuesto a la renta y les corresponda hacerlo.

Al analizar el recaudo por sector económico se hacen evidentes las diferencias. Como se ve en el Gráfico 8, en términos comparativos el sector servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones tiene la mayor participación al aportar el 12,2% del total a pagar en IVA. A este le siguen: otros servicios, fabricación de productos minerales y comercio al por mayor, que aportan el 11,8%, 9,9% y 9,1% respectivamente. Las disparidades entre sec-

Gráfico 8. Composición del saldo a pagar en IVA, 2003



Fuente: DIAN.

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

2.3. Gravamen a los movimientos financieros

El gravamen a los movimientos financieros fue creado en 1999. Es un impuesto que recae sobre 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 encuentren depositados en cuentas corrientes, de ahorro y en cuentas de depósito del Banco de la República.

En 2005 se recaudó el 0,9% del PIB por cuenta de este impuesto, cifra que se incrementó en 27 puntos básicos con respecto a lo recaudado en 1999. El recaudo por GMF presentó un crecimiento real promedio de 16%. El mayor recaudo 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.

2.4. Impuesto de timbre nacional

Es un impuesto que grava el 1,5% sobre el valor de cualquier documento en el cual conste un contrato relacionado con obligaciones superiores a sesenta millones de pesos. El recaudo por cuenta de este impuesto se ha mantenido constante desde 1999 en niveles cercanos 0,2% del PIB en 2005⁴.

2.5. 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. En 2004 los contribu-

⁴ Este impuesto se cataloga como antitécnico y estuvo cerca a ser desmontado en 1974. Sin embargo, hoy sigue vigente y se grava a tasas mayores a las existentes en aquel momento.

yentes de este impuesto fueron todas las personas naturales y jurídicas que tributan renta con patrimonio líquido superior a \$3.000 millones de pesos^{5,6}.

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 2005 fue 0,2% del PIB.

2.6. Impuesto global a la gasolina.

El impuesto global a la gasolina y al ACPM, se genera por la venta, retiro o 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 0,5% del PIB.

3. Impuestos municipales y departamentales

Los impuestos departamentales (y de algunos distritos) están constituidos por los impuestos a la cerveza, los licores y los cigarrillos. Estos tres representan más del 68% del recaudo de los departamentos. Adicionalmente, en 1999 se introdujo la sobretasa a la gasolina, que en el 2005 recaudó 0,4% del PIB a nivel nacional. En su totalidad los departamentos recaudaron aproximadamente 1,5% del PIB en el 2004.

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

⁵ El monto a partir del cual se generaba el tributo antes del 2003 era \$169,5 millones de pesos.

⁶ 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.

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

mil, sin embargo, cada municipio decide cómo, a quiénes y en qué cuantía aplicar dichas tasas. Aunque hay casos, como en el anterior, en los que la ley fija algún parámetro, existen tributos en cuales la ley no establece ningún tipo de restricción o de regla para su fijación. Esto hace evidente la discrecionalidad a nivel municipal

El Cuadro 6 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 medianos⁸. 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 68 mil pesos per cápita, aunque tienen un mayor número de impuestos. De aquí se deduce 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 7 describe los diferentes impuestos municipales, tales como los de industria y comercio, impuestos prediales, impuestos al degüello 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.

A pesar de la existencia de más de 20 tipos de tributos diferentes, el recaudo municipal se concentra básicamente en dos impuestos, el predial y el de industria y comercio, avisos y tableros (ICA). El Gráfico 9 ilustra la composición de los ingresos tributarios municipales. En el año 2003 el 42% de la totalidad de estos ingresos 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.

⁸ Esto se da, en parte, porque existen algunos municipios pequeños, tales como Castilla La Nueva que recibe tributos de la explotación de minería e hidrocarburos que aumenta desproporcionalmente su recaudo per cápita.

Cuadro 6. Recaudo tributario en algunos municipios seleccionados

Municipio	Recaudo ^a 2004	Población ^b	Recaudo ^d per cápita	Número impuestos
Municipalidades grandes				
Bogotá	1.718.417	6.865.997	250.279	5
Cali	326.456	2.369.696	137.763	NA
Medellín	442.310	1.978.511	223.557	NA
Barranquilla ^e	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
Ibagué	37.430	399.838	93.613	8
Manizales ^e	45.607	378.965	120.346	6
Villavicencio ^e	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 ^e	7.495	98.809	46.780	2
Ipiales ^c	3.564	95.990	37.129	3
Yopal	3.845	86.030	44.694	3
San José del Guaviare ^e	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 ^e	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				
Petróleo 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

^a Cifras en millones de pesos.

^b Población 2004 ajustada al censo de 1993.

^c Corresponde a la suma de los recaudos en impuesto de Industria y Comercio y Predial.

^d Cifras en pesos.

^e Dato 2003.

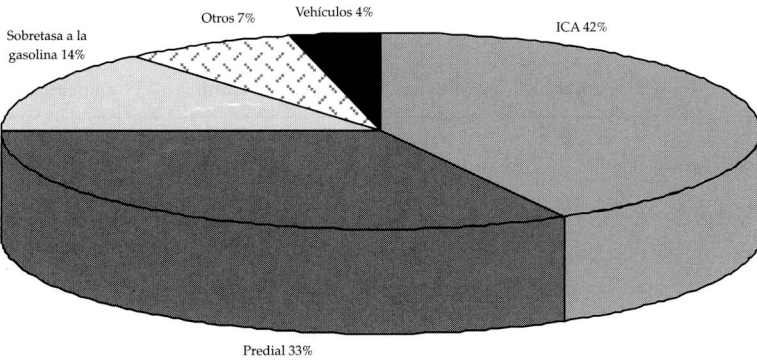
Fuente: Encuesta Confecámaras.

Cuadro 7. Tipo de impuestos de los municipios

Municipio	No. impuestos	Descripción	Uso
Arauca	8	Industria y comercio, Predial, deguello de ganado menor, alumbrado público, vehículos, espectáculos públicos y galletas, muegos permitidos y rifas.	Pago de energía y mantenimiento de redes, gastos administrativos y si existe algún remanente a inversión social.
Barranquilla		Industria y Comercio, predial.	n.d.
Bucaramanga	14	Industria y comercio, Predial, deguello de ganado, sobretasa ambiental, sobretasa para el área metropolitana, alumbrado público, Circulación y tránsito, delimitación y urbanismo, espectáculos públicos, uso del suelo, avisos y tableros, sobretasa.	Libre destinación salvo sobretasa ambiental y 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.
Cabuyaro	1	Impuesto de Industria, Comercio y avisos y tableros.	n.d.
Cartagena		Estampilla Procultura, Impuesto a la telefonía básica comunitaria, Impuesto a la construcción, Predial, Impuesto por participación en plusvalía y sobretasa al medio ambiente.	Fomentar cultura, programas de prevención, seguridad y convivencia ciudadana y creación del establecimiento público Districidad, otros.
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 delimitación urbana.	Libre destinación (funcionamiento e inversión).
Ibague	8	Predial, industria y comercio, avisos y tableros, espectáculos públicos, sobretasa ambiental, contribución a la valorización, rifas/espectáculos, alumbrado público y sobretasa a la gasolina.	n.d.
Manizales	6	Impuesto predial, Industria y Comercio, Avisos y tablero, Registro y Matrícula, Apertura, Reapertura y Juegos permitidos.	n.d.
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.	n.d.
San José del Guaviare	30	Sobre tasa bomberil y con destino a la CDA, impuesto predial, Industria y Comercio, avisos y tableros, publicidad exterior y vallas, espectáculos públicos, rifas y juegos de azar, apuestas de toda índole.	n.d.
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	Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros y publicidad exterior e impuesto predial.	Parte del predial se transfiere para la protección del medio ambiente y recursos naturales.
Yopal	3	Impuesto Predial, Estampilla procultura y de Industria y Comercio y avisos y tableros.	n.d.

Fuente: Encuestas Confecámaras.

Gráfico 9. Composición de los ingresos tributarios municipales, 2003



Fuente: Federación de Departamentos y DANE.

Aunque el recaudo de los impuestos municipales tiene una participación baja dentro del PIB, el ICA tiene un efecto altamente distorsionador de la actividad productiva. Por la forma como el impuesto está diseñado, los contribuyentes tributan sobre los ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de una actividad industrial, comercial o de servicio, sin que les sea permitido efectuar una depuración de los costos y gastos necesarios en los que se ha incurrido. 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.

Adicionalmente, en el Cuadro 8 se aprecia el grado de dispersión de las tasas del impuesto predial e ICA entre municipios. Las tasas del impuesto de industria y comercio varían poco, mientras que la tasa del impuesto predial varía no sólo entre municipios, sino también dentro del mismo municipio, es decir, existe una gran brecha entre las tasas mínima y máxima en algunos municipios.

Así mismo, la legislación actual permite que distintos municipios graven con el ICA el mismo ingreso. Esto perjudica ciertas actividades productivas y desincentiva el comercio interno. Por ejemplo, recientemente varias ciudades han considerado gravar con ICA las transacciones en el mercado de valores, lo que podría afectar el desarrollo del mercado de capitales y una asignación eficiente del capital hacia actividades productivas. A lo anterior se suma que el cumplimiento de los deberes formales del tributo (como de-

Cuadro 8. Tasas gravables ICA y predial (Pesos por mil)

Municipio	ICA		Predial		Número de contribuyentes impuestos municipios
	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	
Cabuyaro	n.d.	n.d.	n.a.	n.a.	79
San Vicente del Caguán	10	3	n.a.	n.a.	658
Riohacha ^a	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 ^b	10	2	n.a.	n.a.	4.659
Ibagué	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 ^c	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	42.604
Florencia	10	5	15	5	51.119
Bucaramanga	10	2	8	2	n.d.
Castilla La Nueva	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.
Ipiales	10	3	n.d.	n.d.	n.d.
Villavicencio	8	2	13	8	n.d.
Cartagena	10	3	18	2	n.d.

Nota: tasas por mil.

^a Tasa promedio.

^b De 7.000 contribuyentes potenciales.

^c Del total registrado, 36.945 empresas contribuyen al impuesto predial y 5659 al ICA.

Fuente:

clarar y retener) se deja al arbitrio de cada entidad territorial, aumentando la inestabilidad en las reglas de juego y el costo del cumplimiento de las obligaciones legales.

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 asignación de recursos más eficiente en las economías regionales.

Además, el impuesto predial es simple, transparente y fácil de recaudar y administrar, lo que hace casi imposible la evasión⁹. Aunque la actualiza-

ción catastral en todo el territorio nacional es un proceso de largo plazo, es claro que se puede iniciar utilizando la información de mercado para estimar el valor de las propiedades.

Otra alternativa estratégica podría ser la del autoavalúo. Teniendo en cuenta las severas restricciones fiscales actuales, 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 autoavalúo podría constituir una solución intermedia importante, con ventajas como ha sido demostrado con la experiencia de Bogotá.

El objetivo del autoavalúo es que los mismos propietarios estimen el valor comercial justo de sus predios. El potencial incentivo a subvaluar las propiedades estaría limitado por los impuestos de ganancias ocasionales y de plusvalía, en caso de venta de las propiedades. Además, bajo este mecanismo podrían ingresar a la base tributaria un gran número de predios que en la actualidad no están en ella. Finalmente, el autoavalúo sería útil para identificar aquellas zonas sobre las cuales el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) debe adelantar procesos de actualización y conservación catastral.

3.1. Impuesto predial

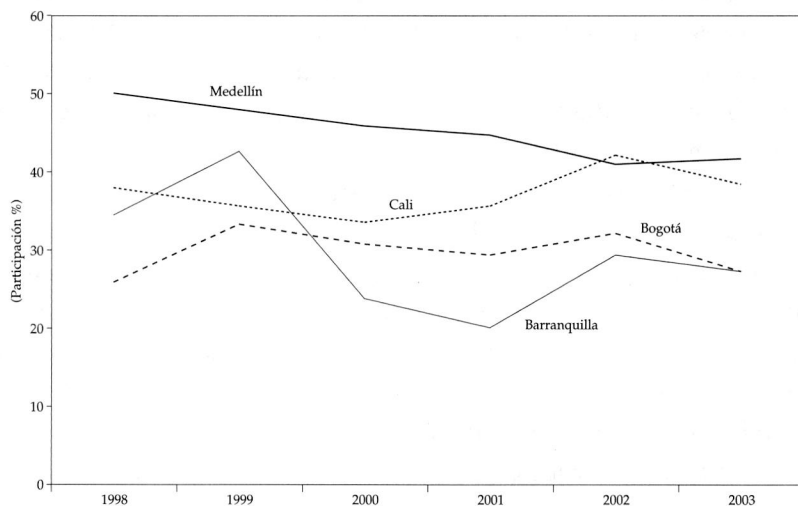
El impuesto predial es aquel que grava la propiedad inmueble. El pago a realizar se determina a través de un sistema de tarifas diferenciales progresivas que se aplican según el valor de la propiedad en cuestión y pueden variar entre el 1 y 16 por mil¹⁰. El recaudo en 2003 fue de 0,6% del PIB, al igual que 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

⁹ 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%.

¹⁰ 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.

se ve en el Gráfico 10, Medellín es el municipio donde el impuesto predial tiene mayor participación en los recaudos totales. Barranquilla presenta las mayores variaciones en participación.

Gráfico 10. Evolución de la participación del recaudo en predial



Fuente: Federación de Departamentos.

3.2. *Impuesto de industria y comercio, avisos y tableros (ICA)*

El ICA grava a todas las personas jurídicas y naturales que lleven a cabo actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de un municipio en particular. Las tarifas son determinadas por los concejos municipales y están dentro del rango del 2 al 10 por mil según actividad económica, aunque Bogotá puede establecer tasas hasta del 30 por mil. A lo anterior se suma la posibilidad que tienen los municipios de cobrar una sobretasa complementaria equivalente al 15% del impuesto de industria y comercio a cargo del contribuyente, este cobro es el denominado impuesto de avisos y tableros.

Los ingresos tributarios municipales por cuenta del ICA 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).

4. Impuestos a la nómina y cargas parafiscales

Como se muestra en el Cuadro 9, 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 del 40% del salario. A continuación se describe en qué consisten los elementos bajo los rubros de contribuciones a la seguridad social y cargas parafiscales, cuál es su propósito y cómo ha evolucionado su tarifa en los últimos años.

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 (Plan Obligatorio de Salud o POS) previo aporte

Cuadro 9. Costos laborales no salariales (% del salario mensual)

	Antes de 1990	2005
Contribuciones a la Seguridad Social	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 Social	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

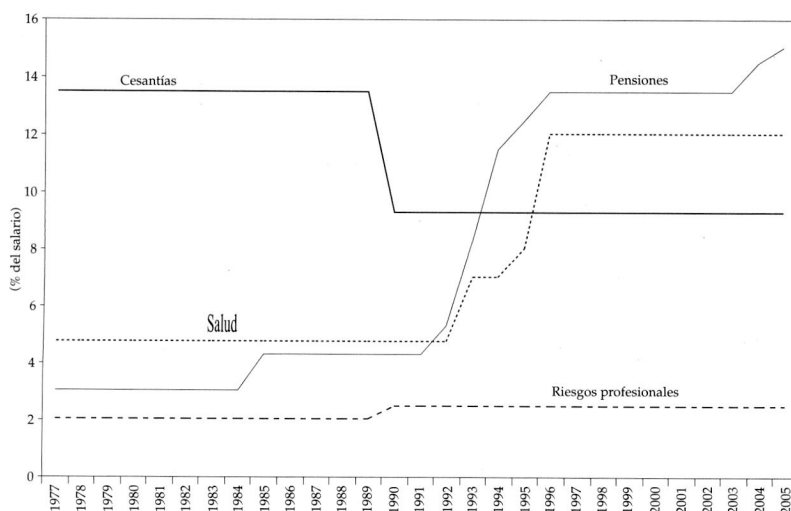
Fuente: Actualización de Cárdenas y Bernal (2003).

mensual equivalente a 12% del salario de referencia (o 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 11).

Pensiones: obligatoriamente, cada trabajador debe estar inscrito al Régimen General de Pensiones 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 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

Gráfico 11. Evolución de contribuciones a la seguridad social



Fuente: Actualización Cárdenas y Bernal (2003).

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, la que correspondía, en promedio a 4,2% del salario de los trabajadores, disminuyendo los aportes de 13,5% a 9,3%.

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 11) y es asumida en su totalidad por el empleador.

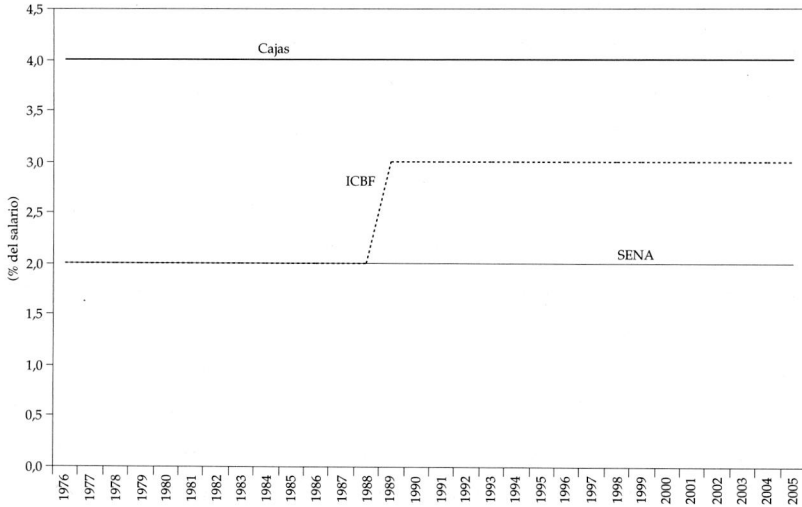
4.2. Contribuciones parafiscales

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 monetarios¹¹. 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 12.

Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF): El ICBF es un establecimiento público descentralizado creado con la finalidad de proveer protección a

¹¹ Como dicen Alm y López (2002) los trabajadores menos favorecidos son aquellos con un salario mensual inferior a cuatro veces el salario mínimo.

Gráfico 12. Evolución de las cargas parafiscales



Fuente: actualización Cárdenas y Bernal (2003).

la niñez y aumentar el bienestar de las familias más pobres del país. En 1974, la Ley 27 estableció una contribución equivalente al 2% del salario, tarifa que fue modificada a 3% en 1988 y está desde entonces vigente. Los ingresos recaudados son destinados a la financiación de programas que tienen como población objetivo la niñez menos favorecida. Entre ellos "Hogares Comunitarios", que convierte hogares en guarderías que brindan alimentación y atención básica para menores; un programa que 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 promueve el desarrollo técnico y tecnológico de los trabajadores, 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. Estos recursos son empleados en programas para la capacitación profesional y para del desarrollo empresarial, entre otros.

5. Beneficios tributarios

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, en 2005 el 25% de los ingresos laborales (con un tope de \$4,5 millones de pesos mensuales). 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 em-

pleos, entre otros. En el Anexo 1 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. Adicionalmente, 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 está que es necesario tener en cuenta los pagos para-fiscales que paga antes de recibir el salario neto.

a. Costo fiscal de las exenciones en renta

Según estadísticas del Ministerio de Hacienda, el total de las rentas exentas a 2004, que ascendió a \$7,1 billones de pesos corrientes (2,8% del PIB), representó un costo fiscal de \$1,5 billones de pesos, equivalentes a 0,4% del PIB de ese año¹². Es decir, bajo una estimación conservadora, el costo de dichas exenciones equivale a cerca de la mitad del recaudo en gravamen a los movimientos financieros de 2005. Respecto de los datos registrados a 1998, el total de rentas como proporción del PIB se redujo 1,6 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 con-

¹² Precios 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%)

tribuyentes¹³. 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 a personas jurídicas. Cinco años más tarde algunos de estos 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 a personas jurídicas, respectivamente).

b. 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 se evidencia una reducción de 19 puntos porcentuales en el total de deducciones, al representar el 36,6% 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,

¹³ Es importante recordar que el monto de las exenciones depende de la renta gravable de los contribuyentes, el cual resulta mayor en el caso de los grandes contribuyentes.

electricidad, gas y vapor, otros servicios y manufacturas. El año 1998 mostró una participación sectorial más amplia al incluir todos los sectores económicos dentro del beneficio. La cifra total de descuentos cerró en 0,5% del PIB para el periodo fiscal en mención. Los sectores manufacturero y minero concentraron el 40% del beneficio.

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 constituídas 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 ése 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.

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 10 muestra los beneficios tributarios ofrecidos en algunos municipios. Este cuadro evidencia las grandes disparidades en materia tributaria presentes a nivel municipal.

Cuadro 10. Ejemplos de tratamientos fiscales especiales a nivel municipal

Municipio	Exoneraciones, reducciones y beneficios tributarios
Arauca	Reducción del saldo a pagar por pronto pago en ICA e internación de vehículos (sólo rige en 2005)
Armenia	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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. ○ Exenciones en impuesto de construcción por zonas rurales
Bucaramanga	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 lucro, partidos políticos, hospitales vinculados al SNS y a la primera etapa de transformación de la producción agrícola en predios rurales. ○ 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reducciones impositivas a empresas que generen empleos directos permanentes. ○ A proyectos que desarrollen infraestructura industrial y hotelera. ○ Tarifas diferenciales 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 períodos que van desde uno a diez años.

Continuación →

Cuadro 10. Tratamientos fiscales especiales a nivel municipal **(Continuación)**

Municipio	Exoneraciones, reducciones y beneficios tributarios
Ipiales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reducción del 5% al 15% por pronto pago del impuesto predial durante los cinco primeros meses del año. ○ Reducción hasta del 10% por pronto pago en industria y comercio.
Quibdó	Descuentos por pronto pago y pago anticipado en ICA y predial
Riohacha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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. ○ Impuesto de Industria y Comercio: las empresas en concordato tendrán un descuento del 50% del impuesto a pagar.
San José del Guaviare	<ul style="list-style-type: none"> ○ Incentivo por oportunidad de pago en predial. ○ 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 20% sobre la declaración.
Santa Marta	Beneficio a instalación nuevas empresas industriales. Acuerdo 019 diciembre 30 de 2004 válido desde el año 2005 al 2004.
Villavicencio	<ul style="list-style-type: none"> ○ Descuento por pago anticipado en predial hasta por el 12% del valor a pagar. ○ 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).

CAPÍTULO DOS

Comparaciones internacionales

Colombia sobresale frente a sus vecinos latinoamericanos por los cambios constantes en la política tributaria y la rigidez del gasto. 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 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.

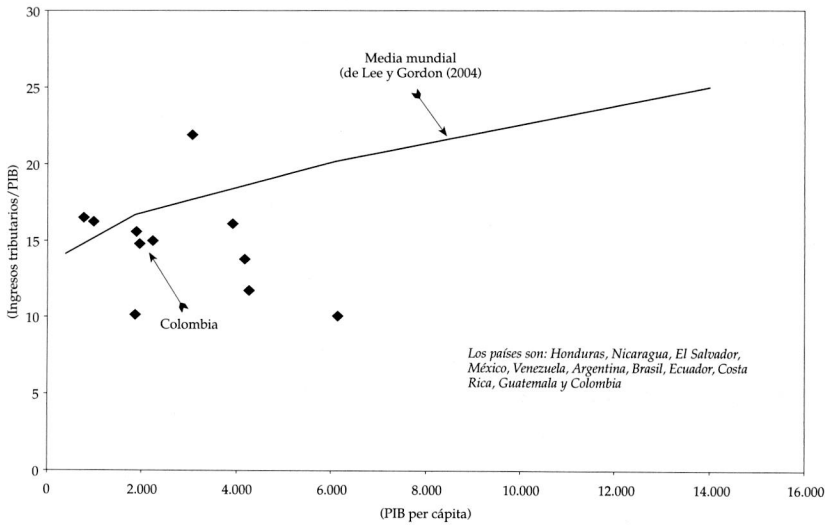
1. ¿Cuál debería ser el ingreso tributario colombiano?

El recaudo tributario como porcentaje del PIB está un poco por debajo de la media mundial, como se observa en el Gráfico 13. Numerosos estudios (por ejemplo, Lee y Gordon (2004)) muestran que la relación entre presión tributaria y riqueza del país es positiva, o sea que entre más rico el país, mayor su capacidad de recaudar ingresos. El Gráfico 13 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).

2. Similitudes y diferencias tributarias frente a América Latina

Existen muchos aspectos que el sistema tributario colombiano comparte con otros países, algunos de los cuales corresponden a buenas prácticas interna-

Gráfico 13. Relación entre ingreso per cápita e ingresos tributarios sobre PIB



Fuente: Lee y Gordon (2004) y FMI.

cionales. Sin embargo, el sistema tributario colombiano difiere de la tendencia latinoamericana en algunos aspectos importantes. Primero, la tasa del impuesto sobre la renta es muy alta y creciente, mientras que en otros países se ha buscado reducirla. Segundo, la exención al impuesto sobre la renta personal es muy alta comparativamente, razón por la cual la productividad del impuesto es baja y muy pocas personas lo pagan. Tercero, las tasas varían mucho por sectores, lo que no sucede en otros países. En lo que concierne al IVA, en Colombia hay muchas más tasas y exenciones que las observadas internacionalmente. Cuarto, el gravamen a los movimientos financieros, aunque se ha vuelto común en la región, se ha institucionalizado en Colombia más que en cualquier otro país en América Latina. Quinto, la comparación internacional arroja que 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 aprobadas en los últimos ocho años, comparado con cualquier otro país en América Latina.

A continuación se discuten las principales similitudes y diferencias entre el sistema tributario colombiano y el de otros países, particularmente de América Latina.

2.1. Ingresos tributarios

El Cuadro 11 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 carga tributaria en términos de ingresos tributarios con respecto al PIB, mientras que Brasil y los países del Cono Sur tienen la mayor carga tributaria. Sin embargo, hay importantes diferencias: Jamaica se destaca por ingresos tributarios entre el 20 y el 25% del PIB, mientras que Argentina tuvo una caída importante del ingreso tributario a raíz de la crisis económica del 2000-2001.

Cuadro 11. Ingresos tributarios del Gobierno Central en países de América Latina (% del PIB)

País	1985-1889	1990-1994	1995-1999	2000-2002	2003*	2004*
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***	...	11,3	11,9	12,5	13,4	13,8
Peru	10,8	13,4	14,8	12,6	13,1	13,9
Colombia**	11,2	11,8	10,4	12,9	14,0	14,8
Bolivia	8,0	9,9	14,0	13,1	na	na
Nicaragua**	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
República 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**	21,9	25,7	26,2	24,0	22,2	22,2
Brasil**	16,5	18,2	19,7	24,4	23,1	21,9
Jamaica	23,5	21,4	22,3	25,6	na	na

* Proyectado.

** Proyección para el 2004.

*** Fuente Cornick, trabajo del BID.

Fuente: FMI Estadísticas Financieras 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.

El recaudo tributario promedio del Gobierno Nacional Central en los países latinoamericanos ha aumentado en las últimas décadas. En el periodo 1990-1994 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 1995-1999. 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 12 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.

Cuadro 12. 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

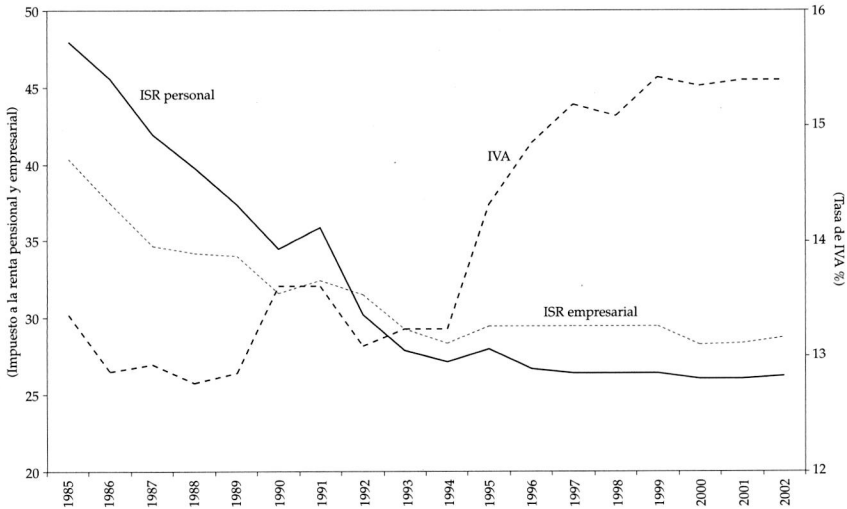
Fuente: FMI (2005): Estabilización y Reformas en Latinoamérica.

2.2. *Impuesto sobre la renta (ISR) empresarial y de personas naturales*

a. *Tasas*

El Gráfico 14 muestra la clara tendencia, tanto en América Latina como en otros países del mundo, de reducir las tasas del impuesto a la renta empre-

Gráfico 14. Tasas de IVA, impuesto sobre la renta empresarial y personal (Promedio para América Latina, 1985-2002)



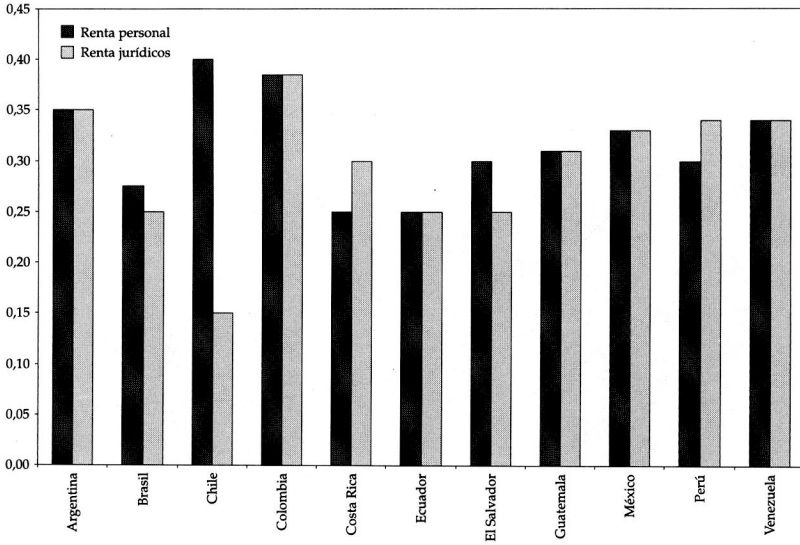
Fuente: Price-Waterhouse Coopers, varios años.

sarial y de personas naturales¹⁴, al tiempo que se incrementa la tasa de IVA. Colombia es una clara excepción en esta materia. Colombia tiene la tasa máxima del impuesto sobre la renta más alta de América Latina y una de las más altas del mundo. A esto se le suma el hecho de que existe una sobretasa de 10% hasta el año 2007. Los Gráficos 15A y 15B muestra las tasas a las cuales se causan el impuesto de renta, tanto para personas jurídicas como naturales, otros países de América Latina y algunos países de la OECD. Los valores de las tarifas corresponden a las tasas máximas vigentes.

Aunque la tarifa en Chile resulta alta para las personas naturales, tiene la tarifa más baja en renta empresarial (incluso al compararla con países como Corea y Estados Unidos), ofreciendo un clima más favorable para la inversión, en oposición a Colombia, donde además de tener una alta tasa de ISR, este no es el único impuesto con el que están gravadas las empresas. Deben

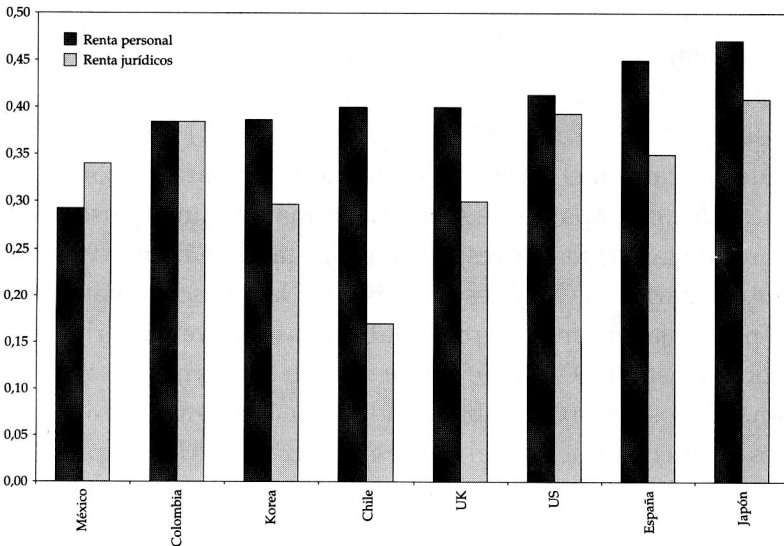
¹⁴ Aunque en todos los países se mantiene una progresividad de la tasa marginal del impuesto a la renta personal.

Gráfico 15A. Tasas de impuesto sobre la renta en otros países



Fuente: Administraciones Tributarias de cada país.

Gráfico 15B. Tasas de impuesto sobre la renta en otros países



Fuente: Administraciones Tributarias de cada país.

pagar también el impuesto al patrimonio, a las regalías y a las remesas al exterior, IVA sobre compra e insumos (aunque hay un crédito temporal), aranceles sobre bienes de capital si son importados; contribuciones parafiscales y laborales, impuesto a las transacciones financieras, e impuestos municipales de ICA, impuesto predial, vehículos, 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 urbana, circulación y tránsito del transporte público, teléfonos, uso del espacio público, sobretasa bomberil y varias estampillas, etc., aunque algunos de estos son deducibles de renta hasta en un 80%.

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 a la de Colombia como múltiplo del PIB per cápita (ver Cuadro 13). 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 inusual, pues la tendencia en otros países es que la tarifa marginal máxima solo aplica para las personas de ingresos aun más altos. 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 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. Aun-

Cuadro 13. Nivel de exención básica para el impuesto a la renta personal y nivel de ingresos que paga tasa máxima (múltiplos del ingreso per cápita)

Latinoamérica	Nivel de exención básica		Latinoamérica	Nivel de Ingresos máximo	
	1991	2001		1991	2001
Venezuela	-	0,0	Venezuela	-	0,0
México	0,2	0,1	Chile	22,6	1,2
Chile	2,3	0,1	Brasil	2,8	3,1
Costa Rica	2,9	0,8	Costa Rica	5,3	3,7
Panamá	0,5	0,9	República Dominicana	74,3	5,8
El Salvador	2,3	1,2	Ecuador	35,8	8,3
Brasil	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	Perú	-	22,3
Perú	-	2,9	Guatemala	31,7	22,5
Honduras	6,9	3,6	Honduras	686,8	36,0
Colombia	0,4	4,1	México	11,7	44,0
Guatemala	2,3	5,0	Panamá	97,8	57,8
Nicaragua	-	7,7	Nicaragua	9,9	61,2
Bolivia	0,5	-	Bolivia	0,5	-
Paraguay*	-	-	Paraguay*	-	-
Uruguay	-	-	Uruguay	-	-
Promedio	1,8	2,3	Promedio	75,0	20,7

* No hay ISR personal

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

que 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.

b. Productividad

La base tributaria del impuesto sobre la renta personal es demasiado pequeña, escasamente corresponde al 0,5% de la población. Esto afecta la productividad del impuesto: el estudio comparativo de Gallagher (2005) sugiere que entre más contribuyentes activos haya, dada la administración de impuestos, la productividad de este impuesto aumenta. Este estudio 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. El Recuadro 1 explica el concepto de "productividad".

El Gráfico 16 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 personal¹⁵. Utilizando los datos de Gallagher y su metodología de cálculo para el caso de Colombia (que no está en su estudio), el Gráfico 17 muestra que la productividad del impuesto

Recuadro 1: Productividad de un impuesto

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. Más específicamente, este indicador se define como:

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

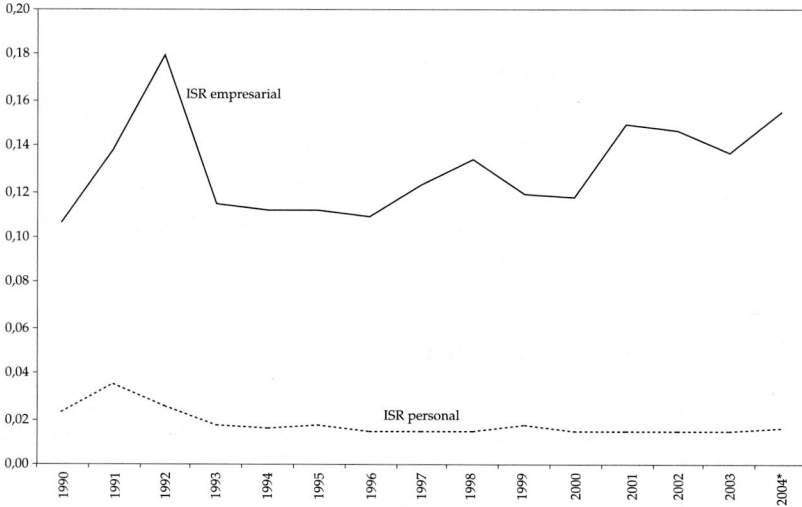
Se observa que aumentos en la tarifa que no generan aumentos proporcionales en el recaudo reducen la productividad, mientras que mayores recaudos con una misma tarifa o tarifas inferiores aumentan la productividad. Este indicador puede estar entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor productividad.

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 impuesto tienen efectos positivos que a su vez conducen a una mejor sostenibilidad política y eficiencia del mismo. De acuerdo a un estudio reciente (Cárdenas, 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.

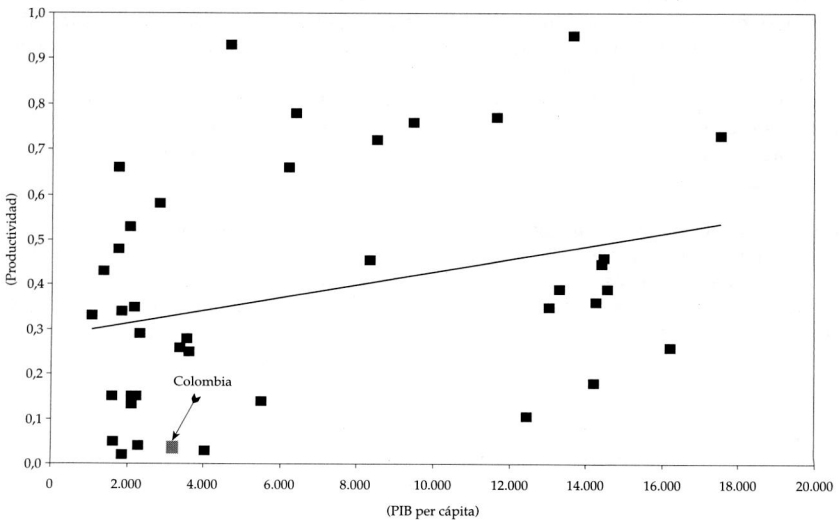
¹⁵ Incluso, Bergsman y Mercer-Blackman (2005) muestran que la productividad del impuesto sobre la renta total está más o menos en el promedio en comparación a un grupo de países competidores, pues esta productividad está compuesta por la productividad del ISR personal (que es baja) y la productividad del ISR empresarial (que es alta).

Gráfico 16. Productividad del impuesto de renta por tipo de contribuyente



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

Gráfico 17. 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.

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.

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. 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 y es bastante buena si la compara con otros países de América Latina (Cuadro 14).

Sin embargo, como la carga recae sobre un número muy reducido de empresas contribuyentes (que quizás simplifica la comprobación de recaudos), 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.

c. Exenciones

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

Cuadro 14. Productividad del impuesto de renta empresarial

País/año	1995-1999	2001
Costa Rica	0,017	n.d.
Colombia*	0,111	0,14
El Salvador	0,076	0,078
Uruguay	0,067	0,076
Perú	0,073	0,061
Brasil	0,001	0,006
Bolivia	0,044	0,059
Panamá	0,067	0,049
República Dominicana	0,004	0,044
Argentina	0,034	0,043
Guatemala	0,035	0,037

* Cálculo de Fedesarrollo.

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

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 15 resume las exenciones principales y beneficios tributarios en América Latina.

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 establecidos:

- **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.
- **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.
- **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 hacen que se eliminen subsidios a un rango amplio de bienes.
- **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, 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 federales, y los impuestos locales aún están poco desarrollados. Incluso muchos municipios 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.

Por su parte 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 empresarial¹⁶. Incluso en muchos

¹⁶ Aunque la buena práctica es tener progresividad en las tasas marginales del impuesto a la renta personal, con una exención básica equivalente a una canasta de consumo básica (más o menos igual al PIB per cápita).

Cuadro 15. 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 ⁱ
República Dominicana		Turismo y comercio agrícola		X ^k
Ecuador		Minerías y turismo		X ^l
Guyana		Comercio agrícola		
Haiti	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, aéreas, periódicos, emisoras, teatros, navieras e industria cinematográfica.		
Venezuela	X ^w	Hidrocarburos y otros sectores primarios (x)		X ^y

Nota: la X indica que sólo hay préstamos para bienes de capital.

^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 Offshore tributan a tasas mucho menores de las tasas vigentes para las compañías locales.

Cuadro 15. Incentivos fiscales y financieros a la inversión y producción (*Continuación*)

- ^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): i) Depreciación acelerada a nuevos activos fijos; ii) 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.
- ^l Zonas de Libre Comercio de Esmeraldas, Montecristi y Riobamba. También cuentas 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 Offshore. 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 el 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 acuatro años. Centros de exportación, transportación, industria y comercialización de servicios.
- ^u Trinidad and 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 exentas del impuesto general a las ventas.
- ^y Régimen de zona de Comercio extranjero: ofrece cero aranceles. Devolución de impuestos de importación para exportadores.

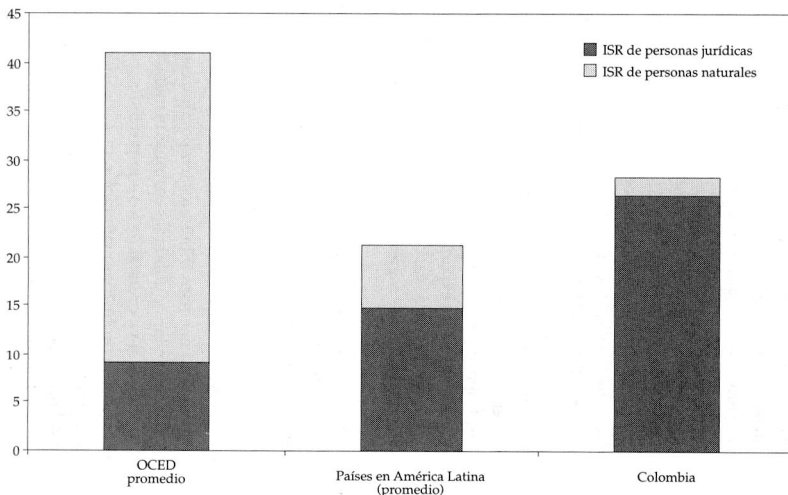
Fuente: IDB 2001. Cuadro 17.3 en "El Motor de Crecimiento". Reporte Progreso Económico y Social en América Latina (2001).

países desarrollados hay una mayor carga a nivel personal bajo la filosofía de que el sector productivo no debería tener la mayor carga, sino el sector consumidor, que es el que en realidad se está beneficiando de los servicios públicos (educación, seguridad, etc.)¹⁷.

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 OECD, lo que sugiere cómo mejorar la práctica internacional. El Gráfico 18 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.

Colombia tiene varias exenciones y deducciones disponibles para los contribuyentes del impuesto de renta que se discutieron previamente. Las de ma-

Gráfico 18. Comparación internacional: porcentaje de ISR sobre ingresos tributarios totales



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

¹⁷ Es común internacionalmente también tener una tasa al impuesto sobre la renta básica y un régimen simplificado para las pequeñas empresas.

por 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 relacionada con competitividad. Esto crea lo que se llama **inequidades horizontales** del sistema tributario.

Adicionalmente en Colombia hay diferencias importantes en las cargas impositivas por sectores, 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. 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 (ver Cuadro 16). Esto se estudiará más adelante. En otros países existen algunas exenciones y beneficios enfocados a ciertos sectores también, pero las tasa básicas son iguales para la mayoría de los sectores¹⁸.

Cuadro 16. Participación de impuestos pagados por el sector petrolero o minero (% del PIB)

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

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

¹⁸ Algo similar ocurre en otros países productores de petróleo o recursos no renovables. En Colombia, las tasas de impuestos por regalías y remesas son relativamente bajas en comparación a otros países.

2.3. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

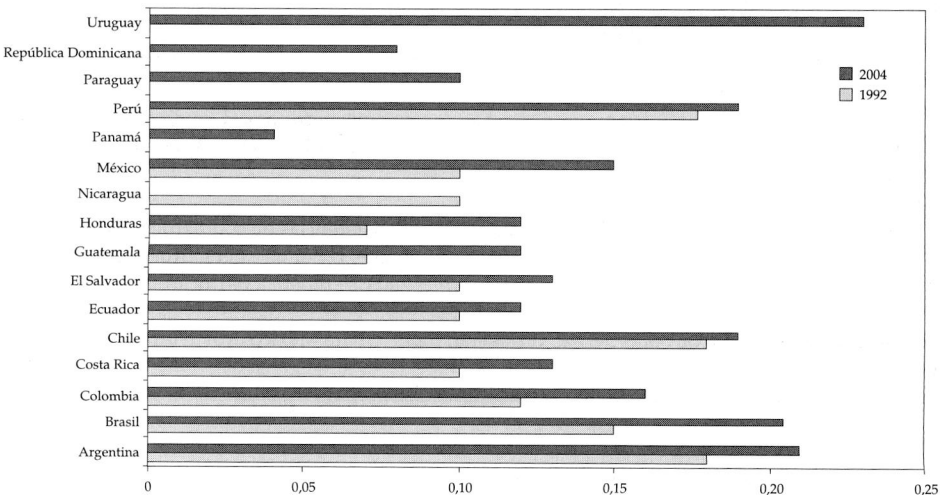
a. Tasas

En lo que respecta al IVA, la tasa general principal en Colombia es 16%, que está cerca al promedio de América Latina. De acuerdo al Gráfico 19, las tasas varían entre 10% (en Paraguay) y 22% (en Uruguay), pero en casi todos los países, particularmente en las economías emergentes, la tendencia desde 1992 ha sido la de crear o aumentar las tasas del IVA.

Esta tendencia 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. Esta subdeclaración de ingresos tiende a aumentar en la medida en que los ingresos percibidos sean mayores. A diferencia, los impuestos indirectos son de más fácil administración y recaudo, pues no resulta sencillo 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 tri-

Gráfico 19. Tasas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en América Latina



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

butario 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.

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, como en efecto se hace en muchos otros países, eximiendo del IVA productos de la canasta básica, transporte público, educación y medicamentos, y dedicando el gasto público para subsidiar las necesidades de los pobres. Esta política responde al principio recomendado por expertos de "aumentar eficiencia en recaudos, aumentar equidad en gastos" (ver por ejemplo Tanzi y Zee (2000)).

Sin embargo, 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. Si se incluye el hecho de que algunas publicaciones tienen una tasa de cero, habría nueve tasas en Colombia. 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.

En otros países de América Latina se tienen dos tasas, máximo tres en países con gobiernos federales (Cuadro 17). Ciertos países federalistas muchas

Cuadro 17. Número de tasas de 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
República Dominicana	1	12
Venezuela	2	16
Uruguay	2	23

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

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 por lo general una tasa). Generalmente se cobra un impuesto selectivo al consumo de bienes cuyo consumo no es prioritario o se quiere desincentivar, como es el caso de las bebidas alcohólicas, el tabaco, artículos de lujo, armas etc.¹⁹. El Cuadro 18 muestra el recaudo promedio como % del PIB, por cuenta de impuestos selectivos aplicados en algunos países de América Latina (en Colombia se cobran a nivel territorial).

Según entrevistas con empresarios y la sociedad civil en Colombia y, teniendo en cuenta los objetivos de política fiscal del gobierno, la tasa general principal del país 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.

Cuadro 18. Recaudo de impuestos selectivos en América Latina (% del PIB)

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 Fondo Monetario Internacional (FMI) y de países.

¹⁹ 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.

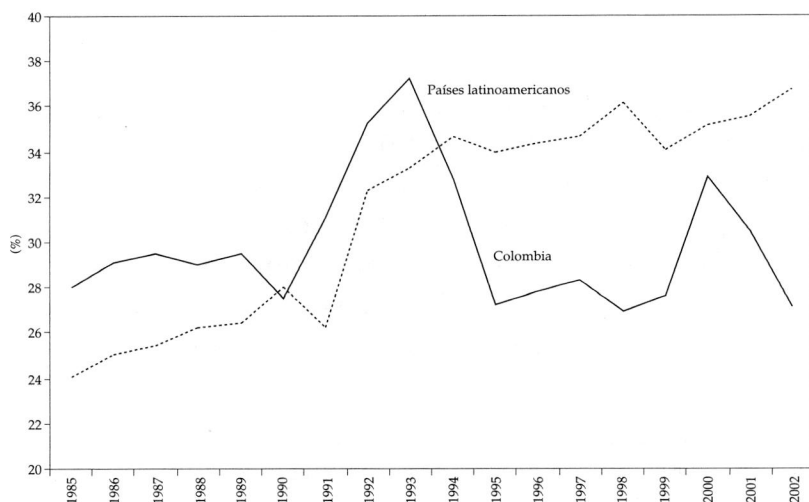
b. Productividad

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 ésta ha disminuido en Colombia de acuerdo al Gráfico 20. 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 19).

c. Exenciones

Existen muchas exenciones al IVA en Colombia, lo cual conlleva a una base relativamente pequeña y decreciente desde 1996, en comparación a países latinoamericanos (ver Gráfico 21). Se trata de las exenciones al IVA que se concentran en el alquiler de vivienda y el sector construcción principalmente.

Gráfico 20. Productividad promedio del IVA en Colombia y América Latina



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

Cuadro 19. Productividad del IVA en países de América Latina

País	Productividad del IVA (%)
Argentina	17
México	23
Nicaragua	26
Uruguay	29
Perú	29
Brasil*	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**	33
Mediana Latinoamérica**	34

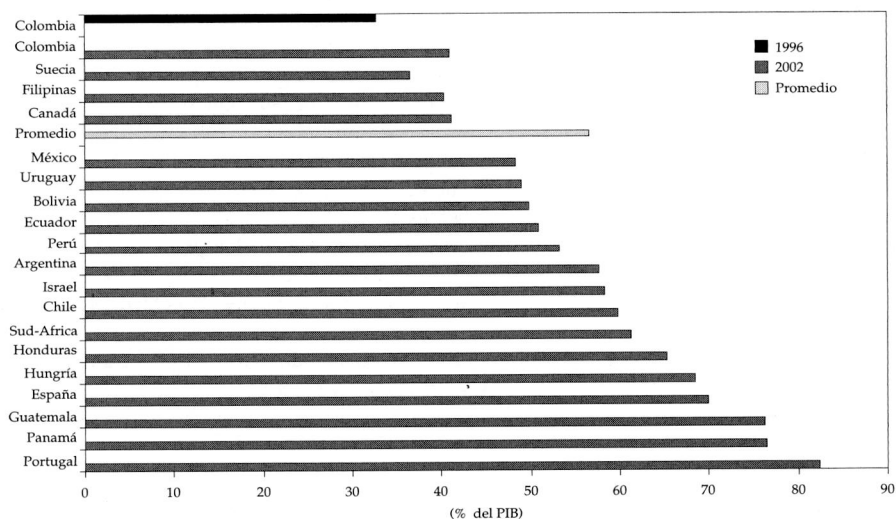
* Incluye los recaudos del IVA de estados.

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

Fuente: Data de los *Government Financial Statistics* y documentos de artículo IV, FMI, y Price WaterHouse Coopers: sumarios mundiales, varios años.

Rutherford, Light y Barrera (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, como algunos bienes de capital son exentos de impuestos por importación, para igualar la carga para empresas domésticas se instauró el sistema del 'IVA implícito'²⁰, que complica altamen-

²⁰ Fue diseñado con el fin de equilibrar las condiciones de competencia entre productores nacionales e importadores de bienes excluidos del pago de IVA. Consiste en el pago, por parte de los importadores, de un monto proporcional a los impuestos que asumen los productores nacionales en el proceso de producción, por insumos gravados con IVA utilizados.

Gráfico 21. Base impositiva del IVA para países seleccionados

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

te la administración tributaria. La multitud de tasas también complica la tarea de administración tributaria.

Por otro lado, las exenciones a ciertos sectores 'rompen la cadena del IVA', pues al no pagar impuestos, no tienen incentivos para exigir facturas, 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.

2.4. 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 20). 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

Cuadro 20. 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	n.a.	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	n.a.	Cálculo en 1996. Fuente: Bergman (2004)
Chile	18.2	n.a.	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.

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 impuestos²¹. Sin embargo, los crecientes incentivos que han aparecido en el sistema tributario y laboral colombiano para salirse del sistema formal, evidencian 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 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 para concientizar al público y mejoras del ser-

²¹ 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.

vicio al cliente, son elementos fundamentales de una estrategia antievasión. En este aspecto, Chile se destaca dentro de los países latinoamericanos, como muestra Bergmann (2005) en una comparación entre las administraciones tributarias de Chile, Argentina y México. 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.

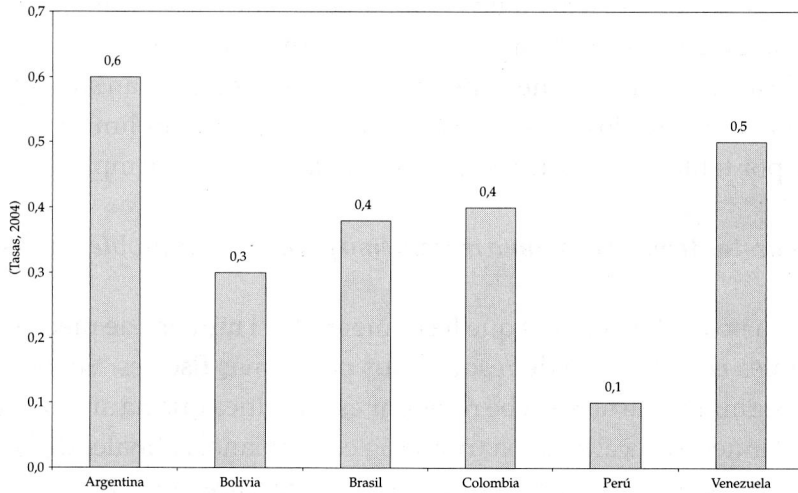
2.5. Impuestos temporales como mecanismo para resolver problemas fiscales

Colombia no es el único país que ha aumentado el número de mecanismos temporales con el ánimo de resolver sus problemas fiscales. 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).

El impuesto a las transacciones financieras (en el caso de Colombia conocido como el 4 por mil) se ha adoptado también en otros países de América Latina, como Brasil, Argentina y Venezuela. Salvo en el caso de Brasil, donde se ha utilizado como un instrumento para aumentar el recaudo de otros impuestos dada la valiosa información que suministra sobre los ingresos de los contribuyentes, se ha utilizado como un "arma de reserva" en caso de problemas fiscales temporales. En el caso de estos tres países federalistas, gran parte de las negociaciones políticas fiscales se derivaban de las luchas redistributivas entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

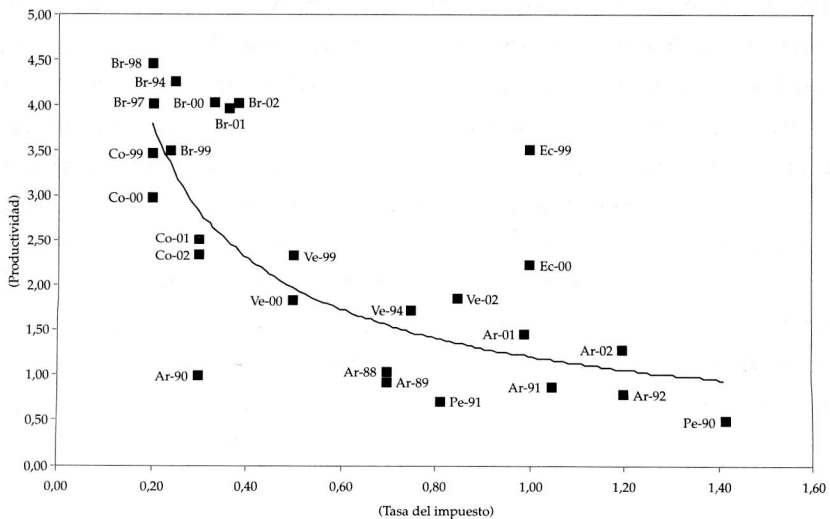
En el 2004 se estaba aplicando activamente en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia Perú y Venezuela (ver Gráfico 22). Colombia y Brasil son los únicos países en América Latina que han convertido este impuesto en permanente, aunque su propósito original era caducarlo en unos años. En estos países, al igual que en otros países donde se ha adoptado este impuesto se nota una paulatina caída de su productividad a lo largo del tiempo (Gráfico 23, ver Coehlo, Ebrill y Summers, 2001). También se observa que el sistema tributario se ha vuelto muy complicado y lleno de distorsiones en estos países.

Gráfico 22. Impuesto a las transacciones financieras en países de América Latina



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Gráfico 23. Productividad del impuesto a las transacciones financieras en América Latina



Fuente: Haindl Rondanelli (2004).

2.6. Impuestos parafiscales

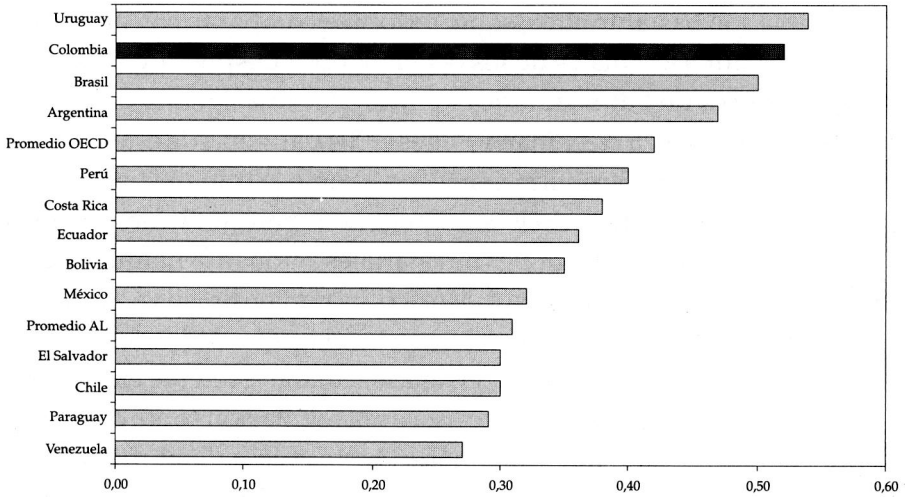
Varios trabajos recientes muestran que los costos laborales (no salariales) de Colombia son bastante altos, sobre todo si se comparan con otros países de América Latina. A finales de los ochenta, poco después de las crisis de deuda, los países de Latinoamérica optaron por una agenda de reformas laborales. 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, 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, Heckman y Pagés (2004) construyeron un índice entre 0 y 1, que no sólo es comparable entre países sino también en el tiempo²². El Gráfico 24 muestra que de los países latinoamericanos, sólo Uruguay se encuentra por encima de Colombia y que estos 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 porque sus reformas empezaron diez años antes que en el resto de la región.

De igual forma, el Gráfico 25 muestra 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%). En este gráfico se resalta el hecho de que las contribuciones en Uruguay sean casi dos veces el promedio de América Latina (20%) y siete puntos más que las de los países que conforman la OECD. Estos datos son consistentes con la clasificación de Djankov *et al.* (2003), quie-

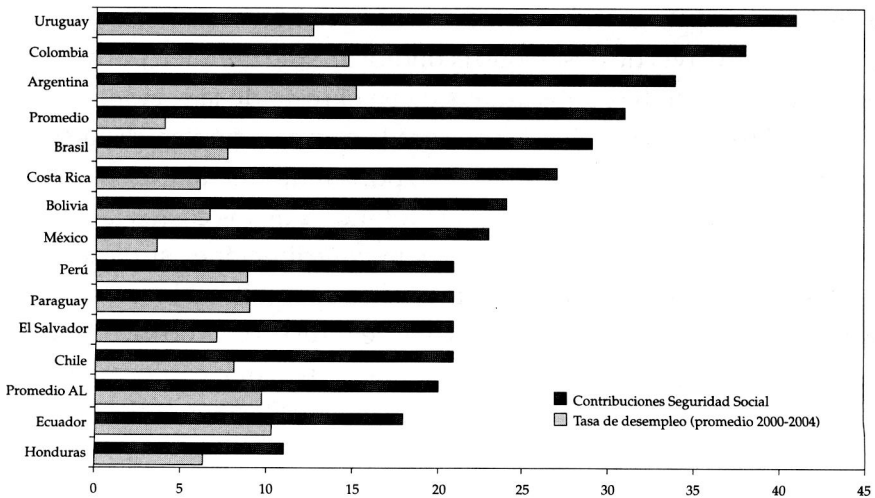
²² Este índice se construye con base en el valor presente neto de contratar un empleado promedio.

Gráfico 24. Índice de costos laborales no salariales basado en valor presente neto de costo de contratación, 1999



Fuente: Heckman y Pagés (2004).

Gráfico 25. Contribuciones a la seguridad social, vigencia 2004



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

nes de acuerdo a su índice de seguridad social²³, ubican a Colombia como el país que proporciona el mayor grado de protección a sus trabajadores en 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 25, es claro que existe una relación positiva entre los costos laborales no salariales y el desempleo (ver Kugler y Kugler, 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 si se compara con el grupo de países desarrollados (Cuadro 21 y Gráfico 26).

2.7. Impuestos a las importaciones y exportaciones

La experiencia de Colombia se asemeja a la de otros países en cuanto a impuestos a importaciones y exportaciones. En el contexto de la apertura comercial y varios acuerdos de libre comercio internacionales, los aranceles bajaron paulatinamente (ver Gráfico 27). Muchos países han eliminado to-

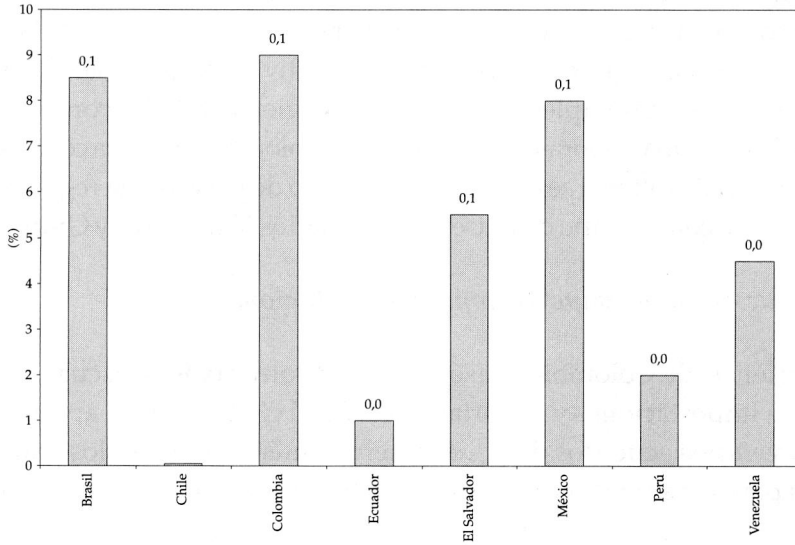
Cuadro 21. Tasas de impuestos a la nómina y contribuciones a la seguridad social (CSS) - Algunas comparaciones internacionales

País	Tasa total	Tasa a nómina	Tasa total a css	Carga de las css a empleados yempleadores
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.

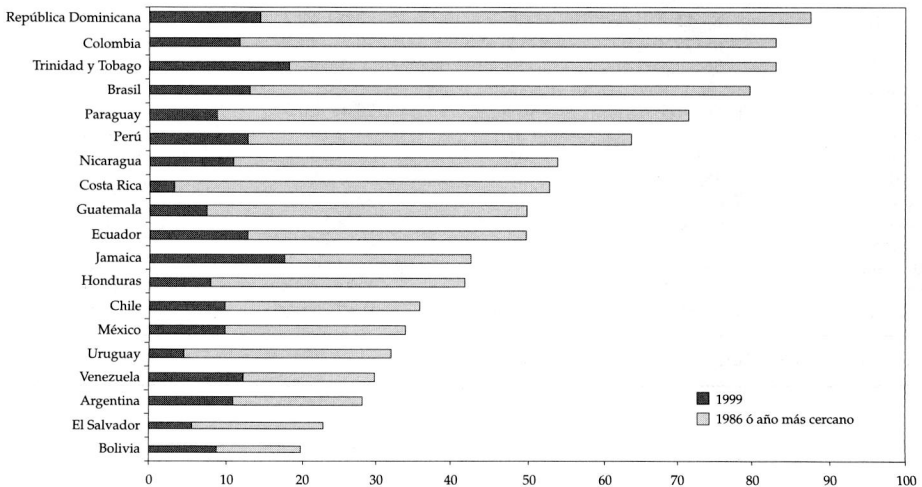
²³ El cual considera los siguientes componentes: diferencia entre la edad de jubilación y la esperanza de vida; número de meses necesarios para poder jubilarse con derecho a prestaciones; contribuciones a los programas de pensión y los seguros de salud, desempleo y discapacidad, entre otros.

Gráfico 26. Tasas de impuestos a la nómina y contribuciones a la seguridad en América Latina



Fuente: International Bureau of Fiscal Documentation.

Gráfico 27. Reducción de aranceles en América Latina



Fuente: International Bureau of Fiscal Documentation.

dos los impuestos a la exportación. Más adelante se discute por qué va a ser importante mantener esta política, para mejorar la competitividad del sector empresarial colombiano a largo plazo.

2.8. Recaudo de grandes contribuyentes

Al igual que Colombia, muchos países latinoamericanos avanzaron significativamente en reformas a sus 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 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 del 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 primordial dedicar importantes recursos a lograr una unidad de grandes contribuyentes, en el largo plazo esto puede implicar el descuido de la administración por garantizar que los pequeños y medianos contribuyentes cumplan con sus obligaciones.

2.9. 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 Colombia se han dado 9 reformas (ver Cuadro 22). Este

Cuadro 22. Reformas tributarias en Colombia, 1990-2004

Gobierno	Año	Leyes	Medidas
César Gaviria Trujillo	1990	Ley 44	Facultad de los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble. Sistema de tarifas flexibles para el Impuesto Predial Unificado.
César 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%.
César 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.
César 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 de 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 de 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 de tres por mil (3 x 1000).
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 complementariedad del año fiscal 2001 con patrimonio bruto superior a \$169,5 millones, con tarifa del 1,2% sobre el patrimonio líquido.
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 de 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 de 16% y, a partir del 1 de enero de 2005 para adquirir bienes y servicios con tarifa de 10%. Excluyó nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyó otros a la tarifa de 7%.

Fuente: Misión del Ingreso y código Tributario.

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

3. Ejemplos a seguir

En esta sección se discuten 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. Este trabajo se enfoca 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. El foco de este trabajo es 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 15 muestra que los esquemas de incentivos más amplios y generosos 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.

3.1. 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 de 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 tiene 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 de cada país:

3.2. *Costa Rica*

Costa Rica ha tenido problemas fiscales relacionados con la rigidez del gasto, la dificultad política para 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 ecoturismo y para protección del medio ambiente.

3.3. 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 hacia 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 sólo 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 del Comercio (OMC) 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.

3.4. 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 a 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.

3.5. *Chile*

Chile ha tenido una política macroeconómica insuperable. 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 a tasas de 5% desde 2003. Como resultado, la pobreza se redujo en un 50%, mientras que la deuda pública es apenas 10% del PIB²⁴. 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 las ventas. Las exenciones regionales consisten en 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 la reducción o eliminación de tarifas arancelarias, cero tasa de IVA para todas las exportaciones y devo-

²⁴ Si se toman en cuenta las reservas y activos del banco central, la deuda neta del sector público en Chile es negativa.

lución para importaciones de ciertas materias primas. En las regiones menos desarrolladas 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 de 5 a 45%. La exención a la renta personal es pequeña.

3.6. España

España no ha tardado en alcanzar a sus vecinos de la Unión Europea (UE). 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%²⁵ 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).

El sistema tributario español cuenta con un régimen especial para sociedades pertenecientes a un mismo grupo económico. Este régimen de conso-

²⁵ Están sujetos a esta tarifa 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.

lidación fiscal aplica si todas las sociedades del grupo acuerdan acogerse a él y consiste en determinar una nueva base gravable para el grupo, resultante de sumar las bases de las sociedades que lo conforman.

Por otra parte España, tiene 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 ETVES como uno de los preferidos en el mundo fiscal en comparación con otros sistemas tributarios parecidos son las siguientes:

- Los ingresos por dividendos y plusvalías que reciban de sus tenencias de valores en el extranjero se encontrarán exentos en España.
- La exención de las ganancias de capital generadas en la transmisión de la propiedad de la participación de la ETVES en sociedades no residentes en territorio español.
- La ETVES 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.
- 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 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.

3.7. 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, como la inversión en infraestruc-

tura, dado que el proceso de industrialización en el país llevó a conformar el sector productivo en el interior, resultando en costos de transporte para bienes relativamente altos. 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 de 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 de los sistemas de países exitosos como los que se discutieron, teniendo en cuenta características como el tamaño, posición geográfica, ventajas de costos y

mercado relevante. Es decir, aspectos que no pueden modificarse. Esto significa que no es realista competir con el tamaño del mercado de China, competir con Irlanda con su estabilidad del mercado (la comunidad europea), ni competir con confecciones de bajo valor agregado como las de Centroamérica (donde el costo total es relativamente bajo dadas sus mejores condiciones de acceso a los Estados Unidos y sus menores costos de transporte y de mano de obra en zonas de maquila).

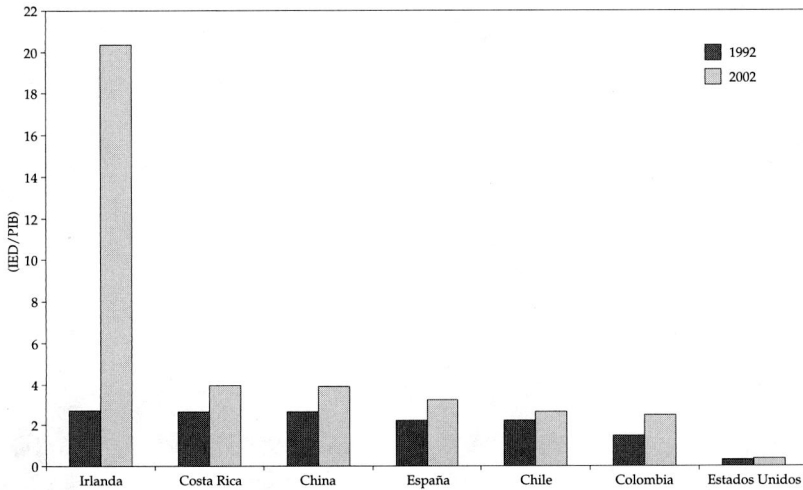
Más bien, Colombia debería mirar ciertos aspectos del sistema tributario que son relevantes, tales como el esfuerzo de Chile por ampliar la base tributaria y mejorar el cumplimiento voluntario, o el esfuerzo de Irlanda por reducir los costos laborales (incluyendo parafiscales) para empresas, o el esfuerzo de China por introducir constantes mejoras para nuevos inversionistas, a pesar de haber comenzado muy mal en este campo; o el esfuerzo español por hacer tratados de comercio e inversión con otros países, o el chileno por crear mercados externos nuevos. Esto significa mejorar la estabilidad fiscal y jurídica, simplificar el sistema tributario, y crear un clima de inversión más seguro y amigable para los extranjeros. Estos aspectos fueron resaltados por las consultorías empresariales de las cámaras de comercio regionales como aspectos esenciales para mejorar en el sistema colombiano.

Es posible que haya una ventaja comparativa en ciertos servicios de exportación. Sin embargo, a diferencia de los bienes, los servicios están hoy gravados con IVA e ICA si son producidos en Colombia (por ejemplo los "call centers" y la 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 del acceso a la vía marítima, debe continuarse con el régimen actual de exención equivalente al que ofrecen algunos grandes exportadores de servicios con quienes se puede competir. Este tema de competitividad se discute más a fondo en el próximo capítulo.

El Gráfico 28 muestra la inversión extranjera directa de los países aquí mencionados en comparación con Colombia. Se observa que para países grandes, 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 to-

mando 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 28. Inversión Extranjera Directa (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial, WDI.

CAPÍTULO TRES

Competitividad

Uno de los resultados más importantes sobre la teoría de tributación (Diamond y Mirrlees, 1971) establece que en una economía abierta no se deberían instituir impuestos diferenciales sobre empresas de acuerdo a su localización o al 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 personal²⁶.

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.

En un reciente trabajo sobre los aspectos que más influyen en la inversión extranjera en Colombia, Arce y Bergsman (2005), definen tres niveles de importancia²⁷. El primer nivel se trata de los principales 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

²⁶ Ver artículo en la revista *The Economist*, "Simplifying Tax Systems", abril 14, 2005.

²⁷ Esta hipótesis rige principalmente para la inversión en recursos renovables, es decir, la producción de bienes y servicios.

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 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 no son tan importantes como los del primer nivel, pues solo afectan la decisión al margen. Esta hipótesis explica en parte por qué países como Estados Unidos, el Reino Unido, China y Chile tienen tan altos niveles de inversión extranjera directa (IED) 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.

1. Competitividad de los impuestos en Colombia en un contexto internacional

Como se discutió anteriormente, Colombia tiene la tasa del ISR más alta de la región, y las empresas pagan muchos otros impuestos. Pero: ¿cómo se puede medir la carga tributaria efectiva de un empresario? ¿Qué tan competitivo es 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, llamado la *tasa de impuestos efectiva marginal*. Este indicador se utiliza en el análisis que sigue.

1.1. Tasa de impuestos marginal efectiva

Como se mostró anteriormente, 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 puede estimar correctamente con una tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM). La TIEM toma en cuenta todas las dimensiones del sistema tributario 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 deprecian, 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 existen beneficios fiscales, la *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 2). 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 de Zodrow (2005) 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, pues la base de este impuesto es 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% a nivel preferencial, mientras que los extranjeros pagan 10%. Para obtener indicadores de rendimiento, competitividad y retorno, los datos se compaginaron con los de la Superintendencia de Sociedades. El Anexo 2 describe también los supuestos de parámetros utilizados y la fuente de datos.

La *TIEM* para una inversión nueva en Colombia es más alta para una empresa extranjera (47%), que para una empresa colombiana (36%). Las primeras dos columnas del Cuadro 23 muestran la *TIEM* por sector económico para un inversionista extranjero, mientras que las siguientes dos columnas muestran el caso de un inversionista colombiano. La diferencia entre la columna

Cuadro 23. Tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM) en Colombia por sectores económicos (%)

	Empresa extranjera*		Empresa colombiana	
	Empresa con utilidades	Nueva inversión	Empresa con utilidades	Nueva inversión
Primario				
Agropecuario, silvicultura y pesca	-6	-6	-33	-33
Minería e hidrocarburos	12	48	-5	38
Manufacturero				
Manufactura de alimentos	31	48	18	38
Manufacturas textiles, prendas de vestir y cuero	27	49	13	39
Fabricación de productos minerales y otros	20	45	5	35
Industria de madera, corcho y papel	18	48	2	38
Fabricación de automóviles y accesorios	31	49	17	39
Servicios y otros				
Construcción	47	50	36	40
Electricidad, gas y vapor	-5	-5	-33	-33
Comercio	43	50	32	40
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7	47	-12	36
Servicios financieros	33	48	19	37
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	23	35	5	20
de la cual: turismo	-6	-6	-33	-33
Actividades deportivas y de esparcimiento	26	36	11	23
Otros servicios	13	25	-6	14
Promedio para la Economía	28	47	13	36
Sector manufacturero, total	36	49	23	39

Nota: 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 a futuro). * Sin pago de remesas.

Fuente: cálculos de Valerie Mercer-Blackman

llamada "empresa con utilidades" y la "nueva inversión" es que, en el primer caso, la empresa puede aprovechar la deducción del 30% para reinversión en adquisición de maquinaria y equipo, mientras que en el segundo caso, que se supone aún no tiene utilidades por tratarse de una inversión nueva, no puede aprovechar este incentivo (esto se discute más adelante)²⁸. En ambos

²⁸ Estos resultados son generalmente consistentes con aquellos de Zodrow que se presentan en el estudio "Memorando de País" del Banco Mundial. Sin embargo, en el trabajo de Zodrow el foco principal es comparar los diferentes aspectos de una política, mientras que las TIEMs calculadas en este estudio 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%.

casos las empresas colombianas tienen TIEMS más bajas porque al poder deducir los gastos por intereses pagados, la alta tasa del ISR les afecta favorablemente su carga el impuestos efectiva. Además, las empresas nacionales no deben pagar impuesto de remesas.

Se observa, además, que para una empresa manufacturera colombiana que ya tiene utilidades, la TIEM es de 23%, mientras que si no tiene utilidades es considerablemente mayor, de 39%, pues no puede utilizar el incentivo. Sin embargo, el hecho de que la TIEM sea más baja que la tasa legal de 38,5% puede significar que la tasa del ISR no es un inconveniente primordial para los grandes empresarios²⁹. Lo más llamativo es que la TIEM para un inversionista extranjero que quiere hacer una inversión nueva en el sector manufacturero es de 49%. Esto demuestra por qué Colombia es tan poco competitiva en ciertas áreas de inversión.

La TIEM varía considerablemente por sectores económicos, de acuerdo al Cuadro 23. 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 otros (como ganado, publicaciones, licor y servicios públicos) están exentos del ISR. Existen también diferencias en la composición de activos que lleva a diferencias en la TIEM por sectores, además de la tasa el IVA que pagan sus insumos. Por ejemplo, el sector de servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones se beneficia sustancialmente de la deducción del 30%, pues la mayor parte de sus adquisiciones se refieren a equipos de transporte.

La carga tributaria efectiva en Colombia también es alta si se compara con otros países. El Cuadro 24 compara las TIEMS de Colombia con las de varios países. 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.

Para las inversiones en manufacturas no tradicionales, varios países pequeños y medianos tienen una TIEM baja (no mayor a 10%). Por su parte, para la inversión en servicios en Colombia la TIEM está entre 25 y 50% debido

²⁹ Como se verá más adelante, la tasa de ISR no fue el mayor factor de queja por parte de los grandes empresarios en los talleres que se realizaron.

Cuadro 24. Tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM) países seleccionados, para empresas extranjeras

	Tasa legal vigente cuando se hizo el estudio	TIEM para sector manufacturero	TIEM para sector servicios
Colombia	38,5	49	25-50
Brasil	34	27	31
Costa Rica (zonas de libre comercio)	30	6	5
México	35	39	38
España	35	32	29
Canadá	-	4	7
China	24	43	33
India	36	23	22
Irlanda	12,5	16	18
Israel (zonas de libre comercio)	36	6	6
Malasia	28	7	2
Rusia	-	24	27
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 mayoría de los casos se han reducido las tasas del ISR. Fuente: Joel Bergsman, basado en archivos de FIAS y cálculos de varios expertos. Para algunos, Duanjie Chen and Jack M. Mintz, http://www.cdhowe.org/english/tax_centre

al impuesto de remesas mencionado anteriormente, mientras que el promedio de los demás países presentados no supera el 20%³⁰. Estas inversiones son más sensibles a impuestos e incentivos de acuerdo a varios estudios (por ejemplo, Morisset y Pirnia (2000)).

La TIEM del sector manufacturero en China resulta particularmente interesante. A priori, se tendería a pensar que países con altos niveles de inversión extranjera directa gravan poco al sector productivo, sin embargo China presenta una TIEM de 43% (con una tasa estatutaria de 24% para éste

³⁰ Omitiendo sectores con beneficios tributarios como el de servicios públicos y el de turismo.

tipo de inversiones) y en 2003 registró un flujo de inversión extranjera directa por 47,2 billones de dólares³¹. ¿Qué sucede entonces? Resulta que quienes realicen compras de maquinaria y equipo en China deben pagar un IVA de 17% no acreditable, es decir, no existe la posibilidad directa de recuperar el pago del impuesto. Sin embargo, los inversionistas pueden negociar con el Estado una reducción o exención del mismo. De permitirse la devolución del IVA, la TIEM se reduciría en un 50% y los inversionistas extranjeros serían gravados a una tasa inferior a la estatutaria. Esta radical diferencia es un claro ejemplo de cómo un sistema tributario puede afectar las inversiones. El impacto es tal que en la misma China se está lanzando un plan piloto en el cual ciertas provincias permitan la devolución del IVA pagado en inversiones de maquinaria y equipo. El mensaje es claro: no es conveniente gravar los insumos de capital.

Tras realizar varias simulaciones de las TIEMs para Colombia se encontró que el impuesto al patrimonio no cambia en forma radical la carga tributaria unitaria para las empresas³². Sin embargo, el incentivo temporal de dejar que las empresas deduzcan en el primer año el 30% del valor de maquinaria y equipo, que luego se permite acelerar, tiene un efecto muy importante sobre los incentivos del inversionista, aunque únicamente en el corto plazo.

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 de 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 versus Malasia; Costa Rica versus República Dominicana).

³¹ Cifra tomada del FMI, Artículo IV Staff Report (noviembre 2004).

³² Teniendo en cuenta diferentes escenarios de acuerdo a supuestos factibles de política tributaria.

- 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, del tipo de incentivo, del grado de competencia por la inversión, de la calidad del lugar, y de 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) fomento de la actividad económica en ciertas zonas; y iii) de acuerdo al tipo de inversión, por ejemplo, si se trata de inversiones en productos exportables o en innovación tecnológica. En esta sección se presenta 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 a través de entrevistas y del análisis de su efecto económico, demuestra que estos incentivos generalmente son aprovechados por inversionistas **que ya pensaban hacer la inversión con o sin incentivo** y rara vez son aprovechados por inversionistas nuevos, para quienes los incentivos no resultan atractivos por su mismo diseño (ver Shah, 1995).

La Ley Páez (Ley 218 de 1995, proferida 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 libres de ISR por 10 años hasta 2005) a los municipios de Neiva y Popayán, o sea, aquellos afectados por el sismo y avalancha del Río Páez. De acuerdo con la Misión de Ingresos, la Ley Páez tuvo un efecto marginal sobre el desarrollo de esta zona, pues desde su inicio se presentaron cuestionamientos constitucionales sobre ésta. Por tanto, hoy en día no es efectivamente operativa para inversiones nuevas, sin embargo, varias empresas aún reciben esta exención. Sin embargo, se trata de empresas que

ya están instaladas allí, pues faltan unos meses para que caduque la Ley. Esto implica que se están perdiendo ingresos fiscales y no se están generando inversiones nuevas.

Ley Quimbaya (Eje Cafetero): se trata de la Ley 608 del 2000 por la cual se dictan disposiciones para aliviar la situación de calamidad pública causada por el terremoto del 25 de enero de 1999 en la zona cafetera. Este incentivo tiene un costo fiscal poco significativo para el gobierno y parece no estar limitado en el tiempo. Aunque el incentivo contribuyó de alguna manera a atraer construcción para la rehabilitación después del desastre, ésta se debió principalmente a la presencia del FOREC que canalizó importantes recursos fiscales y no al 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 se 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 en 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 en los que incurrieron al 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 mayores al 10% 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 Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX), artículo 35, funciona de una manera similar, pues otorga privilegios administrativos reduciendo los trámites burocráticos de importación y exportación, generalmente requeridos para empresas con una trayectoria de grandes exportaciones. 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 particulares.

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 impuesto de remesas. También se han establecido **Zonas Industriales para Servicios Tecnológicos o Turísticos (ZISTT)** en Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, Cúcuta, Palmaseca, Rio Negro, 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 con el que cuenta hoy Colombia para atraer maquinaria y equipo sin impuestos dedicados a manufacturas y servicios para mercados tanto in-

ternacionales como locales y con unos ágiles procedimientos de comercio exterior. Estos procedimientos coinciden con las herramientas estratégicas que utilizan Centro América y el Caribe.

La Ley 1004 de 2005 busca disminuir las complicaciones generadas a partir de la diferencia de los regímenes tributarios por los que se rigen las ZEEES y las ZISTTS. De igual manera pretende reenfocar los incentivos de estas zonas de acuerdo con las disposiciones de la OMC en esta materia, que prohíben las exenciones de renta para la exportación de bienes. Esta Ley se encuentra en proceso de reglamentación.

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.

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, incluso 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 siguientes 9 años, es decir que al final dedujo 130% del valor inicial del activo.

Sin embargo, este incentivo no fomenta la nueva inversión, sino le da un beneficio tributario a aquellas empresas ya establecidas que estaban generando utilidades y deciden comprar activos fijos entre el 2004 y 2007. Existen tres razones para este planteamiento:

- El incentivo tributario no le permite al inversionista diferir a 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 2007, empresas pequeñas contemplando una nueva inversión no la considerarán si no están recibiendo utilidades (de acuerdo a la declaración de impuestos) actualmente, pues no resta el tiempo suficiente de vigencia de la Ley para que se madure el proyecto de inversión.

- Tiene un problema de equidad al favorecer a las empresas que ya generan utilidades. Adicionalmente, 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.
- 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" para empresas que ya están invirtiendo. Aunque parece haber estimulado la inversión en sectores como el de hidrocarburos, probablemente se trata de inversiones que se adelantaron 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 redujo la TIEM de 38% a -5%, siendo el sector que más aprovechó este beneficio (ver Cuadro 25). 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 25 también compara el beneficio fiscal para los sectores con esta deducción y su costo fiscal, con los efectos que tiene sobre la inversión

Cuadro 25. 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 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

Nota: primeras dos columnas, estimados 2005; cálculos de los autores; y Superintendencia de Sociedades.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Ministerio de Hacienda.

y el retorno a los activos, de acuerdo con información de la Superintendencia de Sociedades. Lo primero que se observa es que no existe correlación alguna, ni es significativa, entre la reducción de la TIEM y el retorno a los activos. Como era de esperarse, 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, equivalente al 0,3% 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 interinstitucional.

Incentivos a maquinaria y exención del IVA: existen otros incentivos en IVA y aranceles para la maquinaria pesada e 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 la 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 debería ser deducible, de otra manera se estaría aumentando la tasa efectiva de renta.

Existen tres distorsiones relacionadas con el IVA:

- **IVA implícito:** se creó en 1998 con el fin de manejar el problema de competencia entre los productores nacionales excluidos del IVA y los importadores con derecho a acreditarlo en sus importaciones.
- **IVA a bienes de capital:** beneficio temporal (con vencimiento 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 de los servicios de exportación frente a los bienes:** otra de las fallas del IVA es que grava los servicios exportados mientras que exime las exportaciones de bienes. Esto constituye un desincentivo a la exportación de servicios, lo que va en contra de las buenas 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 estas entidades 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. Es decir 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, ya que pocas empresas o entidades los aprovechan.

El último incentivo, referente al software, tiene un grave problema de diseño, que comparte con todos los incentivos (rentas exentas) establecidos en la Ley 788 del 2002. 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, 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 otorgan los incentivos suficientes para motivar a una empresa con una nueva idea para que la desarrolle.

Incentivo para el empleo y otros: las empresas que aumentan el número de empleados en más de 5% con respecto al 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 a una empresa en el margen, 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.

2. Efectos económicos y fiscales de los incentivos tributarios

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

2.1. Efectos fiscales generales

El Cuadro 25 muestra el beneficio monetario de algunos de estos incentivos con respecto a las utilidades, por sector económico. En el Cuadro 26 se observa

Cuadro 26. Valor estimado de los beneficios tributarios, y su costo fiscal en Colombia, 2005

	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 C y T (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.

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 una 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 0,1% 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 en Colombia, a diferencia de algunos países de Centroamérica, pues son muy pequeñas, pero si han contribuido en éste de manera positiva³³. Dado el bajo uso del régimen de zonas francas señalado por los empresarios en los talleres, surge la pregunta de ¿por qué se aprovechan tan poco estos incentivos en Colombia? La respuesta ya se ha dado: i) otros aspectos están creando mayores impedimentos para 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 las ZEEES, después de 2006 en una forma compatible con los nuevos reglamentos de la OMC, pero esto requeriría el desmonte de 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 (no manufacturas) ubicados en zonas especiales, lo que 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^{34,35}.

Con respecto al empleo adicional que generan las exenciones, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2000) había calculado que la elimi-

³³ 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.

³⁴ De acuerdo a un documento del Ministerio de Comercio Exterior, 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.

³⁵ 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%).

nación de todas las exenciones al ISR, concentrándose sobre todo en el efecto de la Ley Páez, disminuiría el empleo en 0,53%, sin embargo, no es claro que la eliminación de las zonas francas por sí solas disminuiría el empleo.

2.2. Efectos sobre la competitividad los diferentes sectores

Para identificar si el gobierno tiene una estrategia, implícita o explícita, de enfocar incentivos hacia ciertos sectores que tienden a ser más productivos, es necesario determinar si existe una correlación negativa y significativa 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 jalonar la actividad económica en Colombia.

El Cuadro 27 muestra que existe una correlación pequeña y no significativa, entre la TIEM e indicadores de productividad. La correlación entre las TIEMS y el crecimiento del sector es igual a 0,28, pero con el 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 sobre cuáles sectores incentivar se toman con criterios no económicos. La última columna del cuadro muestra la TIEM para un inversionista extranjero, sin embargo, la correlación es casi idéntica a la que resulta de las TIEMS de inversionistas nacionales.

También se compararon las TIEMS con otros indicadores tales como productividad laboral y endeudamiento. El Cuadro 27 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 y no significativa.

2.3. Baja IED en sectores sensibles a los incentivos tributarios

El Gráfico 29 muestra que cerca de tres cuartas partes de toda la inversión extranjera directa (IED) se ha destinado a los sectores donde el inversionista

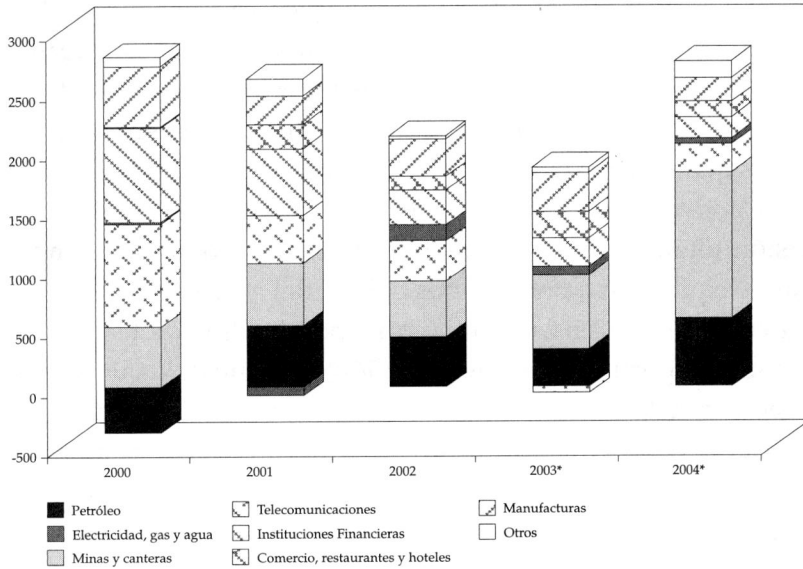
Cuadro 27. Crecimiento de los sectores, su participación en el PIB y TIEMs para los inversionistas con socios no residentes (%)

Subsector	Crecimiento 2004 del sector*	Rentabilidad de activos 2004	Participación dentro del PIB	Coefficiente de endeudamiento o con el sector financiero	TIEM para inversionista extranjero que paga impuestos a las remesas
Servicios financieros	9,2	178,5	5,9	17	38,5
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	-

* Variaciones porcentuales.

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

Gráfico 29. Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia por sectores económicos (2000-2004)



Fuente: Banco de la República.

está buscando recursos o activos atractivos específicos, es decir, 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, como 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 tributarios³⁶. El resto de inversiones se trata de sectores donde los inversionistas están compitiendo con otros países, y donde los incentivos tributarios pueden tener una gran incidencia. El Gráfico 29 muestra que los flujos de IED han sido apoyados por los auges en inversiones de las telecomunicaciones en el año 2000, las instituciones fi-

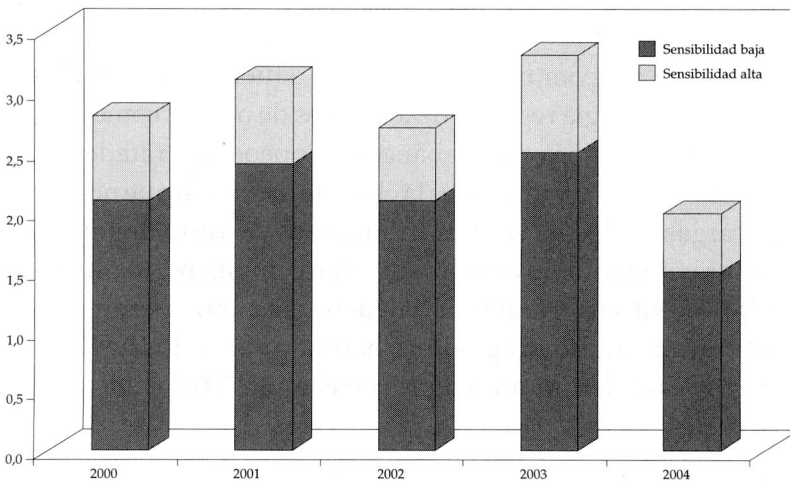
³⁶ Claramente les importa la carga tributaria, pero sus motivaciones principales para invertir no son el nivel de impuestos con relación a otros países.

nancieras 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 han sido casi insignificantes.

De acuerdo al criterio descrito, la IED se agrupa en dos clases de inversiones: las que son sensibles a los incentivos tributarios, y las que no lo son. Estas agrupaciones se presentan en el Gráfico 30, como porcentaje del PIB. Las inversiones que no son sensibles a los incentivos tributarios, es decir, que buscan un "activo especial" en Colombia, constituyen tres cuartas partes de la inversión total. Las inversiones por las cuales Colombia compite con otros países equivalen a poco menos del 1% del PIB en 2004.

La mayoría de la IED en Colombia corresponde a la explotación de 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 de la 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).

Gráfico 30. Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia clasificada de acuerdo a sensibilidad de los impuestos (según Gráfico 29)



Fuente: Banco de la República.

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 28). 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, tiene la mayor participación dentro del PIB (21,3% del PIB).

Como proporción de la renta total sectorial, los sectores que gozan de exenciones más grandes son los sectores de otros servicios, servicios públicos, construcción y servicios financieros entre otros³⁷. En conclusión, al mismo tiempo que el sector minero y financiero hacen la mayor recaudación, también tienen las mayores exenciones en términos nominales.

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 graven las remesas dos veces. Si se hablara, por ejemplo, de una sucursal americana residente en Colombia, significa que el gobierno americano gra-

³⁷ 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.

Cuadro 28. 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

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, DIAN y DANE.

va 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 constituye un costo para la empresa, al igual que cualquier otro costo deducible, y por tanto se debía tratar de la misma forma³⁸. 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 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 con la participación de activos totales, o la más común, de acuerdo con 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 países de la OECD y las Naciones Unidas. El Cuadro 29 muestra las variantes que utilizan varios países en sus tratados 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 as-

³⁸ 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.

Cuadro 29. Diferentes modalidades de tratados de doble tributación para países seleccionados

País	Doble tributación: ingresos por dividendos	Distribución de costos totales*
Australia	Exención	Según asignación de ventas o activos
Canadá	Exención	Según origen de costos
Francia	Exención	Según asignación de ventas o activos
Alemania	Exención	n.d.
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	n.d.
Reino Unido	Crédito	n.d.
EEUU	Crédito	Según asignación de ventas o activos
China	Deducción	n.d.

* Los costos totales se constituyen por los que se incurre tanto en la casa matriz como en todas las diferentes filiales de la empresa.

Fuente: Gesile, Thomas A. "The Taxing Task or Taxing Transnationals". Mendoza College of Business, Working Paper No.284, abril 2001.

pecto 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), cediéndole así 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 de 2004 con Bolivia, Ecuador Perú y Venezuela de acuerdo a las provisiones de la decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). 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 amplio acuerdo 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 30 muestra que Colombia tiene pocos tratados de doble tributación comparativamente³⁹. Resulta entonces una prioridad suscribir más tratados con socios principales, tales como los Estados Unidos, para fomen-

Cuadro 30. Número de tratados de doble tributación de Colombia y países competidores

País	Número de tratados de doble tributación	Con Estados Unidos
Argentina	18	no
Brasil	25	no
México	25	si
República Dominicana	1	no
Chile	13	si
Costa Rica	1	no
Colombia	11	no*
Panamá	5	si
Venezuela	18	si
Ecuador	10	si
Perú	7	no

* 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).

³⁹ El Anexo 3 muestra en más detalle los tratados de doble tributación de varios países

tar la inversión. Estos tratados son ventajosos para Colombia, no sólo porque eliminan la doble tributación de remesas para inversionistas, sino también porque se evita que el gobierno pierda ingresos fiscales si se diseñan de manera apropiada. Se recomienda que Colombia adopte un esquema como el del tratado de México, donde cada país se compromete a no cobrar los impuestos sobre las remesas para inversionistas procedentes de esos países.

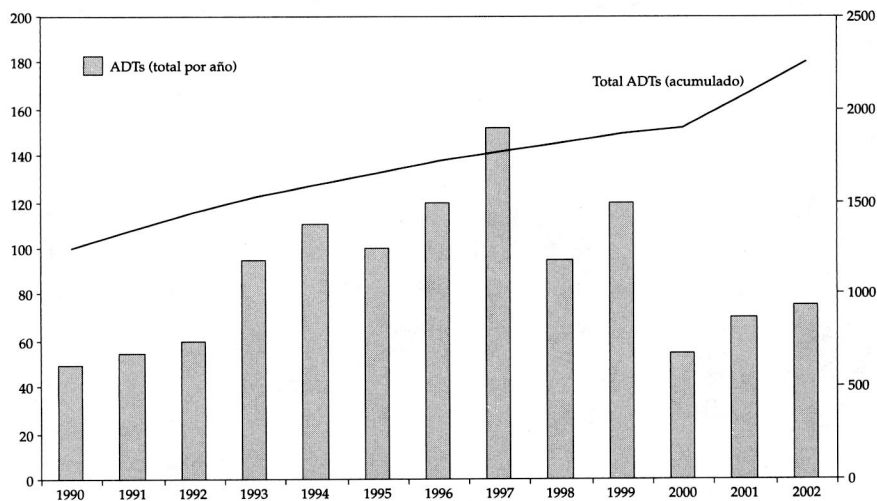
Firmar un tratado de doble tributación mejora la situación para inversionistas extranjeros, pero solo para los que ya están en Colombia. Para inversionistas que están considerando a Colombia como un posible país anfitrión, la tasa del impuesto sobre la renta es más importante, pues esta es la tasa que 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. 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 fenómeno⁴⁰.

El número de acuerdos de doble tributación (ADTS en el Gráfico 31) ha crecido enormemente en los últimos años en todo el mundo, llegando a 2,256 acuerdos en 2002 (últimos datos).

⁴⁰ Encuentran evidencia de que los sectores químicos y farmacéuticos en Colombia seguían esa práctica.

Gráfico 31. Número de acuerdos de doble tributación por año y acumulados 1990-2002



Nota: ADT se refiere a acuerdos de doble tributación.

Fuente: UNCTAD.

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. Posteriormente 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.

1. Efecto de cambios tributarios sobre decisiones de inversión

Esta sección evalúa el efecto de cambios tributarios 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.

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 agregado⁴¹. Además, el sistema tributario puede ofrecer un conjunto de beneficios fiscales que ayudan a reducir la renta gravable⁴², lo que a su vez aumenta los ingresos después de impuestos que percibe una firma. La relación entre impuestos e inversión ha sido ampliamente estudiada en la literatura económica (ver, Shah (1995) para un

⁴¹ 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 incluyendo tributos municipales y departamentales.

⁴² Entiéndase por renta gravable el ingreso sobre el cual se causa un impuesto.

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 se 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. 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 del costo de capital. 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 la inversión es reduciendo la tasa de impuestos o aumentando ciertos beneficios tributarios. No se sabe a ciencia cierta cuál de las dos formas de incentivar la inversión es más eficiente. Sin embargo, lo importante es resaltar que hay evidencia sobre la respuesta de las inversiones ante cambios en las políticas tributarias.

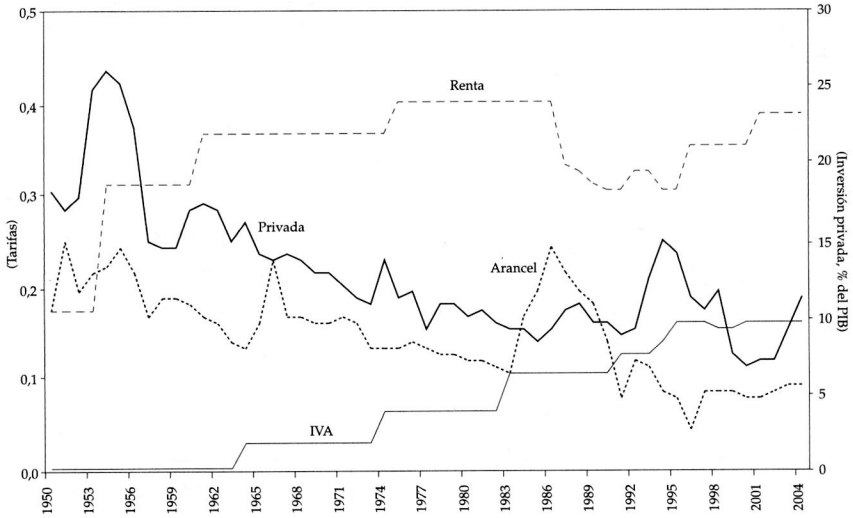
La literatura señala otro aspecto clave para tener en cuenta: las condiciones de crédito. Los efectos negativos de los aumentos en impuestos sobre la inversión se recrudecen en ambientes con restricciones financieras.

Los Gráficos 32 a 34 evidencian el comportamiento de diversas formas de inversión (como porcentaje del PIB) y de las tarifas de diversos impuestos, desde 1950. Es de notar que todas presentan caídas en momentos en los que la tasa del impuesto de renta se incrementa. El caso más drástico es el de la Formación Bruta de Capital Fijo, donde la respuesta se hace bastante clara ante el incremento de la tarifa de renta de 1993 en adelante.

1.2. El costo de uso del capital en Colombia

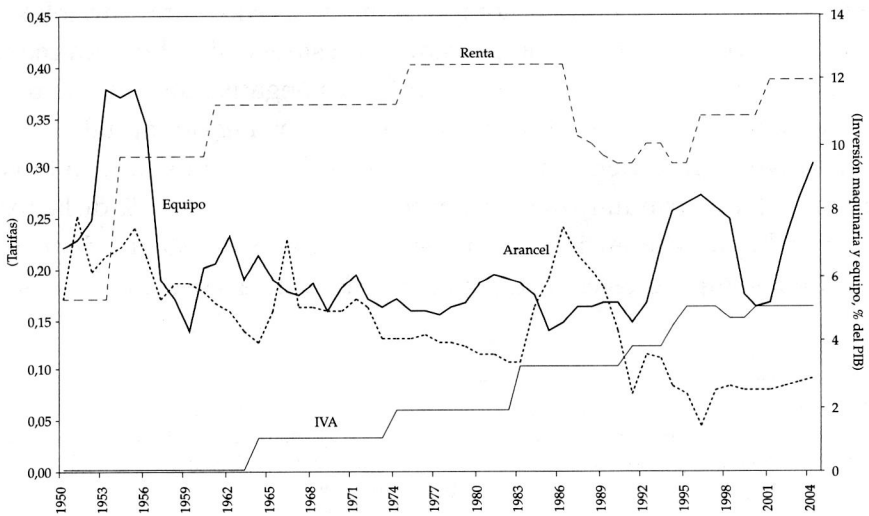
En esta sección se estima cuál es el papel que juega el costo del capital en las decisiones de inversión siguiendo a Cárdenas y Olivera (1995) quienes rea-

Gráfico 32. Inversión privada



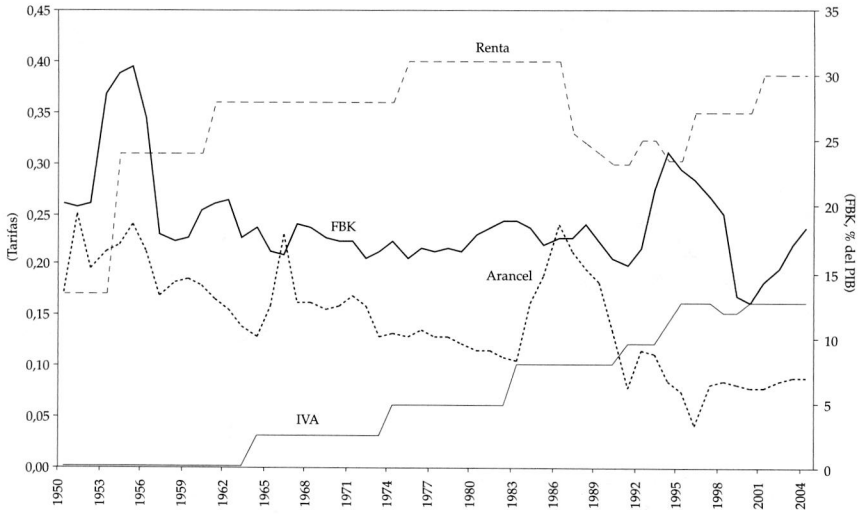
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banco de la República.

Gráfico 33. Inversión maquinaria y equipo



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banco de la República.

Gráfico 34. Formación bruta de capital



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banco de la República.

lizan una estimación de los determinantes de la inversión en Colombia para el periodo 1950-1994⁴³. Dentro de los factores que determinan dicho costo se encuentran 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 PIB⁴⁴. Esta incidencia negativa de los impuestos es recurrente ante diferentes especificaciones.

⁴³ Realizan una regresión de MCO (mínimos cuadrados ordinarios), explicando 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.

⁴⁴ 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 IVA.

El ejercicio anterior fue reproducido con la información disponible hasta 2004, mostrando el mismo efecto negativo del aumento de los impuestos sobre la inversión en Colombia (Ver Anexo 4). La ecuación estimada es la siguiente:

$$\ln \left(\frac{I_t}{\text{PIB}_t} \right) = \alpha_1 + \beta_2 \ln \left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}} \right) + \alpha_3 \ln \left(\frac{q_t}{p_t} \right) + \alpha_4 \tau_t + \alpha_5 \ln(1 + r_t + \delta - \Delta q_t/q_t)$$

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 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%⁴⁵. Las inversiones en vivienda, equipo de transporte y capital total también mostraron elasticidades negativas, aunque no significativas. A continuación se presentan los resultados de las estimaciones para las variables más representativas.

2. Efectos de cambios tributarios 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

⁴⁵ Los resultados con respecto a la inversión privada son válidos al 5% de significancia. Los otros resultados enunciados son significativos al 10%.

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 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 modificaría de forma permanente la tasa de crecimiento económico (Cuadro 31).

Esta afirmación es consistente con un estudio reciente de Gordon y Li (2005), quienes encuentran que la tasa del impuesto sobre la renta empresarial está correlacionada 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 determinantes del crecimiento económico. De acuerdo con este estudio, una reducción en el impuesto a la renta de 10 puntos porcentuales aumenta el crecimiento anual en 1 o 2 puntos porcentuales. Aunque faltan trabajos recientes sobre el tema, el aumento reciente en la tributación parece haber disminuido la inversión privada, lo que afecta negativamente el crecimiento.

3. Impacto de los aportes parafiscales sobre 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. Las contribuciones a la seguridad social y, en mayor medida, las cargas parafiscales, han sido objeto de fuertes críticas. Diversos analistas han advertido 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. Lora (2001)

Cuadro 31. Resultados estimación: costo de uso del capital en Colombia^a

Variable Dependiente:	(1950-2004)								
	Capital fijo			Maquinaria y equipo			Inversión privada		
	Ecuación 1 AR(1)	Ecuación 2 AR(1)	Ecuación 3 AR(1)	Ecuación 1 AR(1)	Ecuación 2 AR(1)	Ecuación 3 AR(1)	Ecuación 1 AR(1)	Ecuación 2 AR(1)	Ecuación 3 AR(1)
Constante	1,12 (0,34) **	1,21 (0,408) **	1,20 (0,10) **	0,67 (0,30) **	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 (0,99)	1,05 (1,07)	1,15 (1,23)	0,6639 (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 (0,1344)	0,12 (0,15)
Impuesto de renta	-0,6215 (0,33) *	-0,70 (0,41) *	-0,6945 (0040) *	-1,008 (0,42) **	-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 (0,955)	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	0,732	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

^a La estimación se realizó aplicando logaritmos a todas las variables excepto las correspondientes a las tasas impositivas.

* Significancia al 10%; **Significancia al 5%; ***Significancia al 1%

Valores entre paréntesis corresponden a Errores Estándar robustos.

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) 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, 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.

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, de la literatura se resalta que no es claro que los beneficios y servicios de estas cargas salariales no laborales justifiquen sus elevadas tarifas.

Esta sección reflexiona acerca del 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.

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, 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 al ICBF 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 se trata de empleo calificado o no. Al estudiar el sector específico de la manufactura (con datos de la Muestra Mensual Manufacturera) 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 los rangos obtenidos en los estudios mencionados, 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.

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.

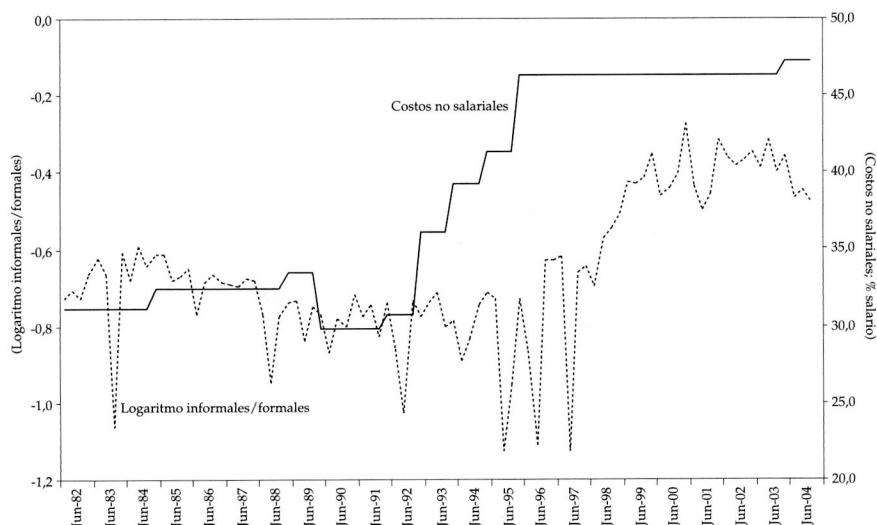
Se utiliza la definición del DANE de actividad informal: aquellos trabajadores clasificados como ayudantes de familia sin remuneración, empleados del servicio domésticos, trabajadores por cuenta propia y obreros y empleados asalariados vinculados a empresas con diez o menos personas ocupadas⁴⁶. Ahora 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 mismo, la informalidad es función del costo por trabajador que enfrentan las firmas, determinado tanto por el salario como por las cargas no salariales. 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 y es mayor entre las mujeres, ya que por lo general son éstas las que se encargan del trabajo doméstico y entre los jóvenes entre 25 y 35 años (Valencia y Ordóñez, 2004).

Siguiendo esta intuición el Gráfico 35 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 - 1994⁴⁷. En la medida en que se ha incrementado la tarifa de los costos laborales no salariales se evidencia un aumento del sector formal. De forma similar, el Gráfico 36 presenta la relación

⁴⁶ Otra definición de informalidad (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 Misa et al. (2005) definen economía informal como aquellas actividades económicas que no se ciñen a las 'reglas de juego establecidas'.

⁴⁷ Los datos son trimestrales. En el caso de informalidad provienen de las Encuestas de Calidad de Vida.

Gráfico 35. Costos laborales no salariales e informalidad



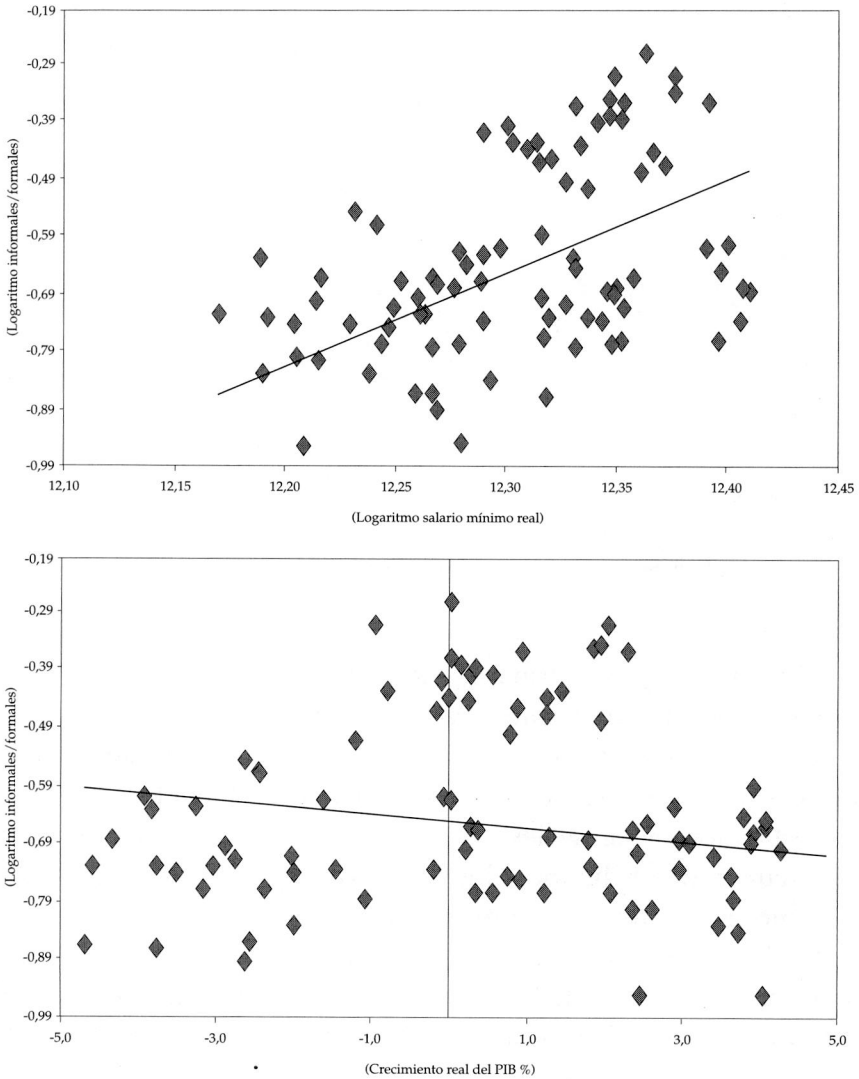
Fuente: Encuesta de Hogares DANE y actualización Cárdenas y Bernal (2003).

entre informalidad y el salario mínimo real, y entre informalidad y crecimiento real de PIB. Los datos muestran que la informalidad depende positivamente del costo de la mano de obra (el salario) y aumenta cuando las condiciones económicas no son favorables - menor crecimiento.

Con esta información se llevó a cabo una estimación econométrica bajo mínimos cuadrados ordinarios, donde se usó el logaritmo de la razón trabajadores informales/formales como variable dependiente y el salario mínimo real y el crecimiento real del PIB más una medida de inestabilidad macroeconómica (la desviación del PIB de su tendencia⁴⁸) como variables independientes. En el Cuadro 32 se muestran dos especificaciones del ejercicio: la primera especificación no incluye como variable dependiente la medida de inestabilidad macroeconómica mientras que la segunda sí lo hace. Los resultados confirman que los costos laborales no salariales tienen un efecto positivo sobre la informalidad. Específicamente un aumento de 1% estos costos

⁴⁸ Esta desviación se obtuvo con el filtro de Hodrik y Prescott.

Gráfico 36. Informalidad y salario mínimo e informalidad y crecimiento real



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

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 y la informalidad, lo que indica que en tiempos de crisis los em-

Cuadro 32. Efecto de los costos laborales no salariales sobre la relación informales/formales

	Ecuación 1	Ecuación 1
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)
Logaritmo salario mínimo real	0,833 *** (0,171)	0,865 *** (0,169)
Desviación pib de su tendencia		6,419E-08 ** (0,000)
Número de observaciones	91	91
R ²	0,62 0,62	

** Significativo al 5% de probabilidad; *** significativo al 99% de probabilidad.
Los valores entre paréntesis corresponden a errores estándar.

pleadores buscan disminuir costos y los individuos buscan ingreso independiente, bien sea 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 de 8,3% bajo la primera especificación y de 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 dichos costos (principalmente el empleador, pero también el empleado). Los trabajadores son los realmente afectados por la informalidad, pues carecen de seguridad social, cubrimiento en salud y seguro contra riesgos profesionales.

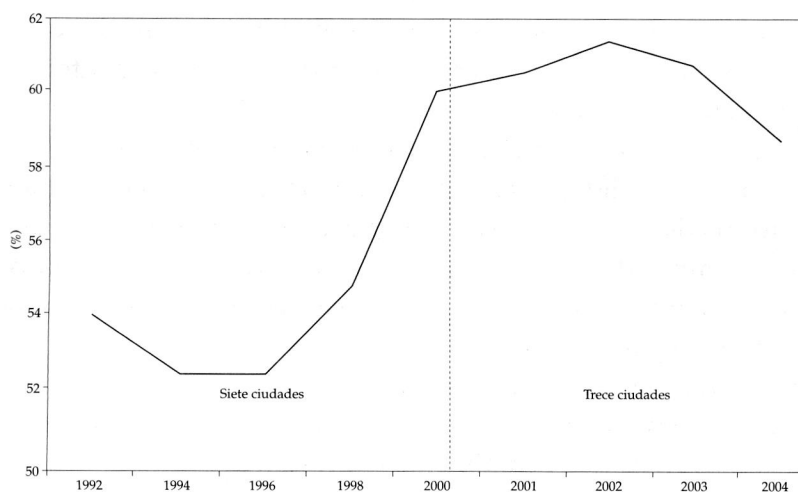
Todo lo anterior lleva a concluir que una reducción de los aportes parafiscales sería favorable para el país, y que la financiación adicional requerida de los servicios que actualmente se prestan con estos aportes debería provenir del Presupuesto General de la Nación. Además, se deben crear mecanismos para asegurarse de que los beneficios se distribuyan más amplia-

mente. 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 tengan que cobrar tarifas adicionales a los aportes parafiscales para su uso. La puesta en marcha de esta recomendación conduciría no solo a una reducción en los costos laborales para las empresas y posiblemente a un aumento del empleo, sino también sería un incentivo para que los empleados de ingresos bajos se formalizaran al ver que podrían recibir algunos beneficios adicionales. Claramente, se debería mantener la estructura en la que el aporte del empleado es un porcentaje fijo de su salario, pero reducir el porcentaje podría tener efectos positivos importantes sobre el empleo formal.

3.3. Otras reflexiones sobre la informalidad

El sistema tributario es un determinante de la informalidad (ver Gráfico 37). La complejidad de los impuestos actúa como barrera a la entrada de las pequeñas empresas. Para una empresa grande con servicios legales y de con-

Gráfico 37. Tasa de informalidad



tabilidad, la tarea de declarar y pagar impuestos es mucho más simple que para una firma pequeña que no tenga tal habilidad interna, ni cuente con acceso a servicios legales y de contaduría a precios razonables. Al mismo tiempo, al ser tan complejo el sistema tributario, las empresas con menos alternativas consideran 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 la parafiscalidad crean grandes incentivos para hacer negocios en el sector informal, es decir, 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 hay necesidad de 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. Así, no paga impuestos, pero ni el empresario ni sus empleados pueden acceder al sistema de beneficios formales. Es difícil que estos empresarios logren expandir su negocio de manera significativa.

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 se prolongara en el tiempo, llegaría el momento en el que sería extremadamente difícil hacer cumplir con el pago de impuestos y podría llegarse, eventualmente, a una situación donde sería socialmente aceptado no pagar impuestos.

Aspectos importantes resaltados en los talleres con empresarios, gremios ONGs y sindicatos: inestabilidad y complejidad del sistema

Como parte de este estudio se llevaron a cabo cuatro talleres con diferentes grupos de la sociedad colombiana para identificar -desde su perspectiva- los problemas del sistema tributario. Los grupos incluyeron: i) empresarios de diversos sectores y tamaños, algunos de ellos representantes de empresas extranjeras con sucursales en Colombia⁴⁹; ii) representantes de gremios 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 detallados de los talleres se presentan en el anexo 5.

Las discusiones pretendieron que los participantes resaltarán los aspectos del sistema tributario colombiano que, a su juicio, constituyen los principales obstáculos para el desarrollo de sus actividades. Se encontró una enorme coincidencia en el diagnóstico presentado por los participantes en los distintos talleres, no solo en cuanto a los problemas, sino también en la priorización de los mismos frente a políticas futuras del gobierno. En algunos aspectos, las mismas consideraciones fueron resaltadas, no obstante la diferencia en actividades e intereses de los participantes.

Los cinco aspectos principales resaltados en los talleres, fueron: i) inestabilidad de la política tributaria; ii) complejidad del sistema y problemas en el recaudo; iii) impuestos municipales; iv) gravamen a los movimientos financieros; y v) administración tributaria. Cada uno de estos puntos se analiza a continuación.

⁴⁹ 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 estudio sobre inversión extranjera en Colombia.

1. Inestabilidad de la política tributaria

Cuando una empresa toma decisiones de inversión, la certidumbre es un aspecto 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, particularmente para las empresas grandes. Aunque una alta tasa impositiva importa, es más importante para un empresario tener la certeza sobre su estabilidad⁵⁰. La estabilidad implica que haya reglas claras, para evitar problemas de riesgo subjetivo, así como un buen conocimiento de la legislación.

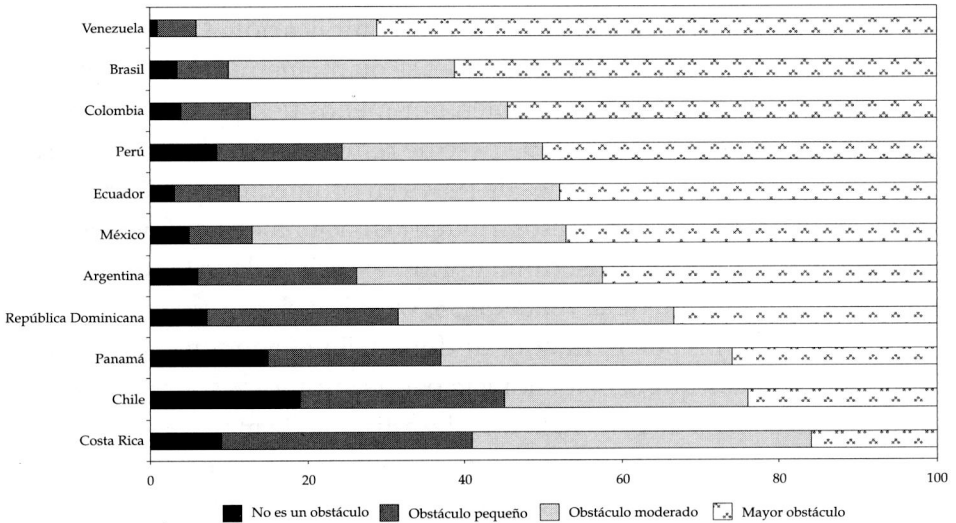
Para los inversionistas es muy claro que el mayor problema que enfrenta el sistema tributario colombiano es la inestabilidad. Sin excepción, cada una de las personas entrevistadas lo mencionó como el principal problema y varias se cercioraron de hacer énfasis en esto al final de la entrevista. Como soporte de esta percepción resaltaron las frecuentes reformas tributarias, la supuesta temporalidad del Gravamen a los Movimientos Financieros, que ha aumentado del 2, al 3 y ahora al 4 por mil, las deducciones y el recargo temporal del 10% sobre el impuesto a la renta (la cual se extendió de 2003 a 2004 y por dos años más, cuando debería haberse reducido al 5% en el 2005, cosa que no ocurrió).

El Gráfico 38 muestra que la inestabilidad de las políticas en su totalidad constituyen el mayor obstáculo para el 55% de los inversionistas en Colombia, de acuerdo con una encuesta de clima de inversiones del Banco Mundial. Comparado con otros países en América Latina, Colombia ocupa el noveno puesto entre 11, donde Venezuela y Brasil presentan la mayor inestabilidad en las políticas. En Colombia la inestabilidad y la incertidumbre que ella causa, generan dificultades a todo nivel: legislativo, normativo, en el cumplimiento por parte de los auditores y de procesos de apelación.

Las leyes se han modificado año tras año. Una de las mayores fuentes de cambios en la regulación, *de facto*, son los *conceptos* sobre aspectos tributarios emitidos por la DIAN. Estos conceptos generan inestabilidad en la medi-

⁵⁰ Este resultado es la justificación de los tratados de estabilidad al inversionista.

Gráfico 38. Respuesta a la pregunta: ¿qué tan problemáticos son los obstáculos en el área de inestabilidad en las políticas para el clima empresarial?



Fuente: Encuesta de Opinión Financiera (EOF), Fedesarrollo (DNP) y Banco de la República.

da en que son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios de la administración, quienes partiendo de la interpretación oficial siguen tales pronunciamientos. Muchos ejecutivos de empresas y representantes de gremios participantes en los talleres aseguran que diversos fiscalizadores de la DIAN dan diferentes interpretaciones a las leyes. Así, el problema no se limita a la inestabilidad de las tasas de impuestos. Las reglas del juego también cambian constantemente y la credibilidad en que una "reforma tributaria" perdure en el tiempo, es mínima. Como comentó un ejecutivo empresarial "lo único seguro es que la ley cambiará pronto".

2. Complejidad del sistema y recaudo

La gran cantidad de reformas tributarias que se han realizado en el país ha generado un sistema tributario complejo, que representa un problema para la administración tributaria. La simplificación del sistema tendría un beneficio para todos los actores de la economía y reduciría los costos de transacciones.

Existen varios impuestos cuyo recaudo no es significativo y aumentan la complejidad y la burocracia del sistema, por ejemplo 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 más⁵¹. Sin embargo, si se mantienen por menos tiempo, se afecta el impuesto efectivo en 3 o 4 % por cada peso de remesas. El recaudo de este impuesto fue 16,7 miles de millones de pesos en promedio entre 2000 y 2004, equivalente a 0.06 % de los ingresos tributarios nacionales. Los inversionistas consideran este impuesto discriminatorio y excesivo, dada la contribución que hacen al impuesto de la renta de 38,5% sobre el ingreso.

Por otra parte, los pocos tratados de doble tributación con los que cuenta Colombia implican que el inversionista pague impuestos sobre las remesas de nuevo en su país de origen, lo que desestimula de manera significativa la inversión extranjera. Otros países también cobran impuestos a los dividendos, incluso a tasas más altas, pero generalmente los inversionistas están exentos bajo ciertas circunstancias.

El impuesto del IVA es también sumamente complejo. Existen varias tasas y varias bases, dependiendo del sector. El beneficio que hoy existe de dar crédito del IVA (a tres años) para la inversión en bienes de capital, es temporal, lo que los asistentes a los talleres consideran debería reformarse para hacerlo permanente. El Cuadro 33 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 con el tipo de bien o servicio y el tipo de empresa.

3. Impuestos municipales y departamentales

El aumento en el número de impuestos municipales en los últimos años y la falta de reglas consistentes para recaudarlos han contribuido a la complejidad tributaria. Los municipios y territorios están presionados fiscalmente

⁵¹ 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 decidió reinvertir si no lo planeaban ya hacer.

Cuadro 33. Esquema de retenciones en la fuente en el impuesto de renta

Rubro	Concepto	Base mínima (%)	Persona jurídica (%)	Persona natural (%)
Arrendamiento	Bienes inmuebles	519.000	3,5	3,5
	Bienes muebles	100	4,0	4,0
	Maquinaria para construcción	100	2,0	2,0
	Bienes raíces	519.000	1,0	1,0
Compra	Combustible	100	0,1	0,1
	Productos o insumos agrícolas o pecuarios	1.759.000	1,5	1,5
	Vehículos y contratos de construcción	519.000	1,0	1,0
	Contrato de construcción	519.000	1,0	1,0
Contratos	Consultoría en obras públicas	100	2,0	2,0
	Consultoría y administración delegada	100	11,0	10,0-11,0
	Interesas y corrección monetaria de CDT	100	7,0	7,0
Intereses	En cuentas de ahorros diferentes a UPAC	100 día	7,0	7,0
	En cuentas de ahorros UPAC (UVR)	300 día	60,0	60,0
	Rendimientos financieros a títulos con descuento	100 día	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	10,0-11,0
Otros ingresos tributarios	Impuesto de timbre	60.142.000	1,5	1,5
	Loterías, rifas, apuestas y similares	906.000	20,0	20,0
	Mantenimiento o reparación 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.

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 sobre cómo hacerlo, tanto la creación como el cobro son arbitrarios.

Estas dificultades fueron particularmente resaltadas por los inversionistas extranjeros. En todas las entrevistas realizadas, los impuestos municipales surgieron como la mayor fuente de inestabilidad del sistema tributario. Como ejemplo puntual, un empresario contó cómo el alcalde de un municipio, en el cual no existían reglas para el cobro de un impuesto, le negó una licencia importante hasta tanto no lo pagara, deteniendo la producción de la planta. Vale la pena resaltar que los representantes de empresas extranjeras en el país consideran que este problema es más pronunciado en Colombia que en otros países con los que les es posible comparar. Los impuestos territoriales son una preocupación común. Para los distintos sectores económicos, el comportamiento de los tributos a nivel municipal es, como ellos mismos lo llaman, una "caja negra".

3.1. Discrecionalidad en la administración tributaria

Un problema a resolver de la descentralización de la que se habló en los talleres, se refiere a los bajos incentivos que tiene un concejal de un municipio pequeño de aumentar las tasas de impuestos locales, sobre todo los prediales. Incluso, al tener transferencias aseguradas del Gobierno Central, un municipio tiene pocos incentivos de elevar su ingreso. Según los entrevistados, ocasionalmente se cobran impuestos diferenciados, lo que contribuye a la discrecionalidad del sistema y al diseño de impuestos que desfavorecen la inversión de fuera del municipio.

Otra fuente de discrecionalidad por parte de las autoridades municipales en cuanto a la legislación y administración de sus impuestos, es 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 dentro 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 un municipio sobre el mismo producto.

Por otra parte, la administración tributaria en departamentos y municipios es bastante deficiente y esto repercute en costos adicionales para las empresas que deben enfrentarse a estas limitaciones. Esto puede deberse, en parte, a que Colombia ha seguido un modelo *sui géneris* de descentralización, pues es un sistema centralista por el lado de los ingresos pero casi federalista por el lado de los gastos. La administración tributaria está descentralizada a nivel de departamentos y municipios y probablemente la eficiencia lograda difiere ampliamente entre los distintos municipios y departamentos.

Los inversionistas son conscientes de que los departamentos y municipios más eficientes y que hacen un buen trabajo en materia de administración tributaria podrían oponerse a la propuesta de centralizar la administración tributaria en Colombia. Sin embargo, consideran viable explorar la fórmula en que municipios y departamentos tengan la potestad de 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 y departamentos que no tengan una administración tributaria muy buena y altos costos pueden encontrar conveniente delegar esta función en la DIAN.

3.2. *Recaudos y tasas municipales*

De los talleres surgió reiteradamente la recomendación de limitar el número de impuestos que tiene cada municipio, pero asegurándose siempre de mejorar el recaudo en los impuestos que se mantengan (a saber, industria y comercio, predial, y posiblemente un tercero relacionado con una actividad principal del municipio). Consideran que en la medida en la que aumente el recaudo del impuesto predial, los municipios podrían pensar en apoyarse menos en el impuesto de industria y comercio, que resulta ser el más distorsionante.

Un fortalecimiento de la administración tributaria municipal requiere la concentración de esfuerzos en unos pocos tributos de gran recaudo. 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 (identificación de ganado). Por ello, una de las principales modificaciones a futuro debería ser la supresión de aquellos impuestos de baja contribución.

3.3. Impuestos departamentales

Según los asistentes a los talleres, los departamentos también han empezado a introducir impuestos con algún grado de arbitrariedad. Un ejemplo de esto fue cuando la Guajira adoptó 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 tal impuesto.

Otra de las conclusiones resultado de los talleres hace referencia a los impuestos departamentales. Los participantes consideran que 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 determinado para fomentar la competencia, ya que no tienen problemas fiscales.

4. Gravamen a los movimientos financieros

Varios grupos entrevistados anotaron que éste es un impuesto que afecta a todos los niveles de la economía, no sólo generando desintermediación financiera sino perjudicando también a los ahorradores. Los entrevistados consideran 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 gravar a las actividades ilegales"⁵² 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, de manera que empre-

sas grandes podrían no estarlo pagando. Por tanto, los participantes de los talleres comparten la opinión de que, en la práctica, parece no ser un impuesto progresivo (ver Arbeláez, Burman y Zuluaga (2005)).

5. 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, sino también para automatizar procesos (tales como el sistema Muisca⁵³ 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, contribuyen a la complejidad del sistema y a desincentivar la inversión. 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 el cual se pueden dar decisiones contradictorias en casos similares en distintos momentos del tiempo, lo que aumenta la incertidumbre de un empresario que reclama su desacuerdo con 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 estatuto tributario colombiano, los casos en que se necesita interpretación judicial son bastante frecuentes, y la DIAN no tiene la capacidad de hacerlo bien, pues no es ésta su función prin-

⁵² Hay que ser claro que los bancos de Colombia están sujetos a regulaciones estrictas de prevención de lavado de dinero por el sistema financiero, las cuales se cumplen. El punto aquí es que, en la medida en que el dinero que proviene de actividades ilegales, ya sea en cuantías pequeñas, pasa por el sistema bancario, se puede gravar con este impuesto.

⁵³ 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 simplifica el pago de impuestos al permitir la automatización de las declaraciones.

cial. Por tanto los empresarios manifiestan su inconformidad antes las arbitrariedades de la DIAN en ciertas decisiones⁵⁴.

El segundo aspecto está relacionado con 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 los 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 sobre los pequeños contribuyentes y resulta más efectivo auditar a los grandes. Se debería, entonces, crear un incentivo de remuneración relacionado con cualquier tipo de contribuyente, ya sea pequeño o grande.

Los participantes de los talleres manifestaron su inconformidad ante el trato de los agentes de la DIAN. Aseguran que son agresivos y en ocasiones injustos en sus procesos de auditoria y cobro. Los grandes contribuyentes se refirieron a sanciones demasiado elevadas por información tardía, omisa o incorrecta que ellos consideraban bastante trivial. Algunos empresarios 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 auditorias 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 de casos en los que las empresas preferían deliberadamente poner algún error para poder pagar la multa y concluir la auditoria.

⁵⁴ 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 ni recursos tratando de defender su posición.

Un sistema tributario tan complicado de administrar como el colombiano aumenta los costos para la DIAN. Los agentes de la DIAN deben gastar bastante tiempo interpretando el código tributario, emitiendo reglamentos y resolviendo disputas acerca de su correcta aplicación. 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, lo que a su vez crea más incentivos para evadir en el futuro, creando así un círculo vicioso.

Otra preocupación que sobresalió en los talleres fue la poca información sobre la cartera en mora que maneja la DIAN. Como estas cifras no son claras para el público, no se sabe realmente cuál es su tamaño. Conocer la dimensión de la cartera morosa sería importante ya que se ha expresado en varias ocasiones que una recuperación de cartera eficiente se traduciría en ingresos mayores de los que podría generar una reforma tributaria.

Finalmente, una mínima cantidad de empresas solicita formalmente la devolución del IVA y prefieren perder el crédito tributario que les corresponde, pues encuentran el proceso, no solo engorroso y lento, sino que puede generar una auditoría por parte de la DIAN. Estas auditorías son demoradas y exigentes para la empresa, incluso si no hay ningún error de contabilidad ni impuesto impago.

6. Síntesis de inquietudes tributarias por participantes

6.1. Empresarios

En general, el sector empresarial manifestó tener preocupaciones con respecto a la inestabilidad del sistema tributario colombiano, argumentando que constituye una barrera a la hora de hacer negocios, pues se envían señales erradas a los mercados. La incertidumbre que esto provoca en el momento de tomar decisiones de inversión es un aspecto que desincentiva la formación de capital productivo.

Por otra parte, los empresarios manifestaron que la principal fuente de "ruido" en el sistema tributario son los entes municipales, pues actúan con excesiva discrecionalidad cambiando constantemente las reglas de juego.

6.2. Representantes de PYMES y gremios

La preocupación central de los asistentes al taller consistió en 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 respecta a tasas, base tributaria y exenciones de los recaudos nacionales 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 por 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 último se enunciaron ciertos problemas relacionados con la administración tributaria como fallas en el proceso de recaudo.

6.3. ONGS

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. Manifestaron que lo que más favorece

cería el crecimiento de Colombia, sería 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 ONGS 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. Por esto conocen de cerca las necesidades de las empresas nacientes, y aunque el tema tributario no es un elemento determinante a la hora de crear una empresa, lo es cuando una empresa entra en la etapa de maduración. En este momento debe decidir hasta qué punto formalizarse, lo que implica pagar contribuciones laborales para los 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 tener un crecimiento importante.

6.4. Sindicatos

Se manifestó la preocupación por alcanzar sincronía y corresponsabilidad entre actores políticos, población y sindicalistas en cuanto a los principales temas nacionales, en particular, en lo relacionado con 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 que la competitividad es un tema altamente relevante para el país, sobre todo si se tiene en cuenta el Tratado de Libre Comercio con EEUU. Otro elemento que entró a discusión fue el exagerado gasto de la nación.

En síntesis, manifestaron la importancia de realizar una racionalización impositiva que refleje el interés de toda la población colombiana y que vele por su bienestar, pues la pobreza es una bomba de tiempo y "el pueblo no aguanta más".

Una propuesta de reforma tributaria

Como se vio 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.

Cambios en esta dirección deben contribuir a reducir la informalidad e incrementar la competitividad de la economía. Este es el principal cuello de botella que hoy por hoy impide un comportamiento más dinámico de la inversión, el empleo y, por tanto, del crecimiento económico.

1. La propuesta

La propuesta de reforma tributaria que se desprende de este estudio está basada en tres criterios generales: i) propender por elevar el grado de formalización de la economía, en la medida en que la recaudación está exageradamente concentrada en muy pocos contribuyentes, en contra de las mejores prácticas internacionales; ii) apuntar a la simplicidad de la estructura tributaria, para lo cual se debe reducir el número de gravámenes y recurrir a impuestos especiales (transitorios, entre otros) solo en casos ex-

traordinarios; y iii) ser una reforma con efecto neutral sobre los ingresos tributarios, dado el problema fiscal que atraviesa el país.

En cuanto a las recomendaciones o propuestas específicas, éstas se dividen en varios temas:

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

- **Reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta a 30%**, que 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 lo mínimo posible 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 y no a través de la diferenciación tributaria.
- **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.
- **Eliminar la limitación en el tiempo para diferir las pérdidas.**
- **Eliminar las rentas exentas.** Sólo 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 zonas industriales para servicios tecnológicos y de turismo.
- **Eliminar el impuesto al patrimonio en 2006**, como está previsto.

- **Eliminar el impuesto a las remesas**, recauda poco y desestimula la inversión extranjera. En 2005 se reformó el régimen especial para estimular la inversión y se eliminó el pago de este impuesto para las empresas situadas en zonas francas⁵⁵. El resto de empresas deben pagar este impuesto que corresponde a una tarifa del 7%.
- **Permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad** (como el pago de impuestos prediales e ICA).
- **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

- **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.
- **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

- **Reducir el número de tasas del IVA**: gravar todos los productos y servicios al 16%, 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

⁵⁵ Ley 1004 de 2005.

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.

- ❑ **Eliminar exenciones al IVA por sectores.** Esto rompe la cadena de producción necesaria para tener un recaudo eficiente. En este momento, casi el 60% de las ventas del sector agropecuario corresponden a bienes excluidos (tasa cero). Adicionalmente, de acuerdo al CONFIS y al 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.
- ❑ **Eliminar el IVA implícito.** Este impuesto fue diseñado con el fin de equilibrar las condiciones de competencia entre los productores nacionales y los importadores de bienes excluidos del pago de IVA en el país. Consiste en el pago, por parte de los importadores, de un monto proporcional a los impuestos que asumen los productores nacionales en el proceso de producción, por los insumos gravados con IVA utilizados. Causa aún más complicaciones en la estructura tributaria.
- ❑ **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.
- ❑ **Convertir en permanente el beneficio temporal que hoy existe de descuento del IVA para bienes de capital.** La compra de bienes de capital representa un costo de producción y como tal no debe estar sujeta al pago de IVA.

Impuestos de importación y exportación y otros incentivos

- ❑ **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 debe-

rían 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.**

- **Se deben continuar los incentivos que corrigen externalidades** (tales como de reforestación y ciencia y tecnología).
- **No se deben 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.
- **El gobierno debe tomar mayor iniciativa para firmar tratados de doble tributación** con países de donde proviene la inversión extranjera.
- **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 en el caso de bienes. Los servicios para exportación deberían tener tasa cero y no ser sujetos a ICA.

Otros impuestos indirectos

- **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.
- **Se deben eliminar los impuestos de timbre y registro.** Recaudan muy poco, son difíciles de administrar y crean mucho papeleo.

- **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

- **Se deben reducir las contribuciones parafiscales en 2 puntos porcentuales** (en partes iguales entre el SENA y las Cajas de Compensación Familiar), para ser financiadas con cargo al Presupuesto Nacional.

Impuestos municipales

- **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 deben establecer mecanismos a nivel municipal 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.
- **Mayor cooperación entre la administración de la DIAN, los departamentos y los municipios.** Es más difícil evadir impuestos municipales, por tanto la DIAN podría usar la información de las administraciones municipales y departamentales para aumentar la vigilancia de sector informal.
- **Incrementar la responsabilidad fiscal de municipios:** Atar las transferencias al esfuerzo fiscal propio de una manera más fuerte. Actualmente hay varios municipios que han madurado y están en capacidad de responder eficientemente a mayores responsabilidades fiscales.
- **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 del impuesto se haga en el do-

micilio 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. Una propuesta más radical, pero todavía no suficientemente madura, es eliminar el ICA a cambio de mejorar la eficiencia en la recaudación del IVA y participar a los impuestos municipales con una proporción del IVA recaudado en cada uno de ellos.

- ❑ **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 restricciones fiscales, una actualización de los catastros en el corto y aún en el mediano plazo puede ser difícil, debido al costo que esto representa. Por ello el autoavalúo puede constituir una solución intermedia importante que tiene grandes ventajas, como ha sido demostrado ampliamente con la experiencia de Bogotá.

Administración tributaria

- ❑ **Se deben reformar los incentivos en la DIAN para que se sancione la informalidad.** Existe un bono para los auditores de la unidad de grandes contribuyentes si consiguen 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 los grandes contribuyentes y se ignoren los pequeños contribuyentes que pueden estar evadiendo impuestos e incrementando la informalidad.
- ❑ **La interpretación de las normas jurídicas debe dejarse en manos de tribunales especializados.** Al estar a cargo de la DIAN no se crean precedentes y en ocasiones se pueden dar decisiones contradictorias. Adicionalmente, dado el mandato de la IAN de recolectar la mayor cantidad de impuestos, es posible que su decisión esté a favor del caso que implique un mayor pago de impuestos.
- ❑ **Los auditores deben definir de antemano que información se requiere de empresas e individuos auditados regularmente.** Es común que la

DIAN haga solicitudes de información adicional que resulta ser demasiado detallada para ser relevante. Estas solicitudes por lo general demandan una gran cantidad de tiempo que representa elevados costos para las empresas, que deben asumir para cumplir con la solicitud.

2. Costos y beneficios fiscales de la reforma

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. En el Cuadro 34 se cuantifica el efecto de una reforma.

Cuadro 34. Efectos fiscales del paquete de medidas (Estimaciones anuales como % del PIB)

Medida	Efecto (% del PIB) ^a
Impuesto a la renta personas jurídicas^b	
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) ^c	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 operar	0,0003
Impuesto a la renta personas naturales^d	
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^e	
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	(-)

^a 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.

^b Cálculos basados en datos del Marco Fiscal de mediano plazo e información del CONFIS, y procesados por Orlando Gracia.

^c Se mantienen zonas francas y beneficios tributarios dirigidos a externalidades (reforestación, ciencia y tecnología). Cálculo basado en datos del cuadro 4.4 para la renta empresarial.

^d Cálculos del autor. Se supone que en promedio 3 millones de nuevos contribuyentes al impuesto sobre la renta personal pagan 20% sobre 2 salarios mínimos pero con problemas de evasión.

^e Cálculos del autor basados en datos de F. Barrera (2003), documento de trabajo para la misión de ingresos.

^f Cálculos del autor a base de información del CONFIS y la Federación Colombiana de Municipios.

^g Estimados del autor basados en resultados econométricos y de las simulaciones en el capítulo 5.

Fuente: Cálculos varios, basado en datos de la DIAN, Ministerio de Hacienda, Confis y Orlando Gracia (Colombia Productiva).

Continuación →

Cuadro 34. Efectos fiscales del paquete de medidas (Estimaciones anuales como % del PIB) (Continuación)

Medida	Efecto (% del PIB) ^a
Municipales^f	
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)^g	
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
Efecto indirecto total (+ = aumento de ingresos)	1,0

^a 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.

^b Cálculos basados en datos del Marco Fiscal de mediano plazo e información del CONFIS, y procesados por Orlando Gracia.

^c Se mantienen zonas francas y beneficios tributarios dirigidos a externalidades (reforestación, ciencia y tecnología). Cálculo basado en datos del cuadro 4.4 para la renta empresarial.

^d Cálculos del autor. Se supone que en promedio 3 millones de nuevos contribuyentes al impuesto sobre la renta personal pagan 20% sobre 2 salarios mínimos pero con problemas de evasión.

^e Cálculos del autor basados en datos de F. Barrera (2003), documento de trabajo para la misión de ingresos.

^f Cálculos del autor a base de información del CONFIS y la Federación Colombiana de Municipios.

^g Estimados del autor basados en resultados econométricos y de las simulaciones en el capítulo 5.

Fuente: Cálculos varios, basado en datos de la DIAN, Ministerio de Hacienda, Confis y Orlando Gracia (Colombia Productiva).

BIBLIOGRAFÍA

- Alm, J. y López, H. (2004), "Payroll taxes in Colombia". Misión del Ingreso Público, Fedesarrollo
- Arbeláez, María 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.
- Arce, P. y Bergsman, J. (2005), "Investment and Tax Incentives in Colombia" Documento de trabajo. Colombia Productiva.
- Aristizábal, Javier (2004), "Impuestos Municipales" (Primera parte). Paquete Semanal de información Jurídica para Asambleas y Concejos, No. 37, Mayo. Universidad ICESI.
- Auerbach, Alan (1995), "Tax Projections and the Budget: Lessons from the 1980s". *National Bureau of Economic Research*. Working Paper N° 5009, febrero.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2003), "Se buscan buenos empleos". *Ideas para el Desarrollo de las Américas*. Departamento de Investigación. Volumen 2, septiembre-diciembre.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2001), "La Empresa del Crecimiento". Reporte Progreso Económico y Social en América Latina y UNCTAD (2000).
- Banco Mundial (2002), "Colombia: The Economic Foundations of Peace", World Bank M. Guigale, O. Lafourcade, Eds. World Bank Oxford University Press.
- 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), Varios documentos en "Foreign Investment Advisory Services".
- Bravo, J. y Parra, G. (2004), "Los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en Colombia. Año 2003". Cuadernos de trabajo de la DIAN.
- 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, M., Lora, Eduardo y Mercer-Blackman, Valerie (2005), "The Policy-Making Process of Tax Reform in Latin America," mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2004), *Panorama social de América Latina 2004*. Noviembre.
- Clavijo, S. Y Lozano, J.I. (2001), "Generación de Empleo y Parafiscalidad: Soluciones Estructurales en tiempos de Crisis". Borradores de economía, No. 189. Banco de la República, Colombia.

- Coehlo, I. L. Ebrill y V. Summers (2001), "Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent trends", IMF Working Paper No. 01/67, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Colombia Productiva (2005), "Reporte de Competitividad y Benchmarking para la Inversión en Colombia", editado por David Yavinovich y Mónica Cheng. Borrador de trabajo por presentar a Proexport. Bogotá.
- 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).
- Espinosa, S. y Sánchez, Fabio (2005), "Impuestos y Reformas Tributarias" Documento CEDE No. 11.
- Fedesarrollo (2005), "Estudio sobre el nivel de tributación en Colombia y su impacto sobre la competitividad frente a los demás países de América Latina". Documento de trabajo, Mimeo.
- Gallagher, M. (2004), "Assesing Tax Systems using a Benchmarking Methodology". USAID.
- Gallagher, M. (2005), "An Empirical Exploration Using Benchmarking Data", reporte presentado a USAID, mayo.
- Gesile, Thomas A. (2001), "The Taxing Task or Taxing Transnationals". Mendoza College of Bussiness, 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, Abril.
- 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.
- 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.
- Fondo Monetario Internacional (2005), "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s" IMF Occasional Paper No. 238, Washington, febrero.
- Kugler, Adriana y Kluger, Maurice (2005), "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in Middle Income Country". IZA documento de discusión 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.

- 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".
- Mintz, J. (1995), "The Corporation Tax: A Survey." *Fiscal Studies* 16: 23-68.
- 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
- Núñez, Jairo (2003), "La Demanda Laboral en Colombia". Mimeo, CEPAL.
- 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.
- 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.
- Stotsky, Janet y Wolde-Mariam (2002), "Central American Tax Reforms" IMF Working Paper No.02/27.
- Tanzi, Vito y Howell Zee (2000), "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries". IMF Working 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, D. y Ordóñez, Aura (2004), "La informalidad en Colombia: causas, efectos y características de la economía del rebusque". Estudios Gerenciales, ICESI.
- World Economic Outlook (2001), "Globalization and External Imbalance, Statistical Appendix," Fondo Monetario Internacional, abril.
- Zodrow, G. y Echavarría, Juan José (2003), "Foreign Direct Investment and the Business Tax in Colombia." in *Richard Bird, James Poterba and Joel Slemrod, Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects* (2004).
- Zodrow, G. (2005), "The taxation of business and capital in Colombia". The World Bank, Mimeo.

Anexo 1. Ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas y descuentos tributarios

Descripción	Artículo	Ley
Ingresos no constitutivos de renta		
Prima por colocación de acciones	Artículo 36	
Capitalizaciones no gravadas para socios o accionistas	Artículo 36-3	
Recompensas (información de actividades delictivas)	Artículo 42	
Gananciales (liquidación de sucesión)	Artículo 47	
Donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas	Artículo 47-1	
Primas de localización y vivienda pactadas hasta el 31 de junio de 1995	Artículo 47-2	
Incentivo a la capitalización rural (ICR)	Artículo 52	Artículo 20 Ley 788/02
Aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de transporte masivo de pasajeros	Artículo 53	
Aportes a los fondos de pensiones y pago de las pensiones	Artículo 56-1	
Aportes del empleador a fondos de cesantías	Artículo 56-2	
Aportes voluntarios a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez	Artículo 126-1	
Sumas destinadas por el trabajador al ahorro a largo plazo en las AFC	Artículo 124-4	
Ingresos que perciban las organizaciones regionales de televisión	Artículo 40	Ley 488/98
Recursos aportados por la nación cuando asuma obligaciones a cargo de las entidades públicas en liquidación	Artículo 77	Ley 633/00
Rentas exentas		
Usuarios de zonas francas industriales	Artículo 213	
Intereses, comisiones y pagos por deuda pública externa	Artículo 218	
Intereses de abonos de financiamiento presupuestal y especial	Artículo 220	
Indemnización por seguros de vida	Artículo 223	
Dividendos y participaciones de socios y accionistas de empresas señaladas en la Ley 218/95 (Ley Páez)	Artículo 228	Decreto Ley 1264/94
Empresas editoriales (libros científicos y culturales)	Artículo 229	Artículo 21 Ley 98/93
Diplomáticos y extranjeros amparados por convenios o tratados internacionales	Artículo 233	
Empresas de transporte aéreo o marítimo internacional amparadas por tratado o convenio internacional	Artículo 414-1	
Rendimientos por títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria	Artículo 16	Ley 546/99
Empresas por Ley Quimbaya		Ley 608/00
Exención para contralores distritales y municipales de capitales de dpto en los términos del No.7 del Art. 206 E.T.	Artículo 276	Ley 233/95
Los proyectos industriales en zonas especiales económicas de exportación.		Artículo 16 Ley 677/01

Continuación →

Anexo 1. Ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas y descuentos tributarios (Continuación)

Descripción	Artículo	Ley
Rentas exentas		
Exención para inversionistas en proyectos forestales destinados a la exportación	Artículo 235	Ley 685/01
Indemnizaciones por accidentes de trabajo o enfermedad	Artículo 206-1	
Indemnizaciones para protección de la maternidad	Artículo 206-2	
Gastos de entierro del trabajador	Artículo 206-3	
Auxilio de cesantía	Artículo 206-4	
Pensiones de jubilación, vejez, invalidez, de sobrevivientes	Artículo 206-5	
Pensiones sobre riesgos profesionales	Artículo 206-5	
Indemnizaciones sustitutivas de pensiones	Artículo 206-5	
Devolución de saldos pensionales	Artículo 206-5	
Seguro por muerte y compensación de miembros de las FFMM y la PN	Artículo 206-6	
Gastos representación de Magistrados sus Fiscales, rectores, profesores de universidades públicas y jueces	Artículo 206-7	
Exceso de salario básico de oficiales y suboficiales de la FFMM y Policía	Artículo 206-8	
Pagos diferentes a sueldo para reservistas de la Fuerza Aérea	Artículo 206-9	
Ingresos por derechos de autor	Artículo 207	Artículo 28 Ley 98/93
Rentas generadas por varios conceptos	Artículo 207-2	Ley 788/02
Licoreras y loterías, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y otras sociedades	Artículo 211-1	
Zonas Francas (termina en 2005)	Artículo 212	
Descuentos tributarios		
Descuento del impuesto sobre la renta y complementarios por reforestación	Artículo 253	
Descuento por impuestos pagados en el exterior	Artículo 254	
Descuento para empresas nacionales de transporte internacional aéreo o marítimo	Artículo 256	
Descuento por impuesto sobre las ventas pagado en importación de maquinaria industrial para industrias básicas	Artículo 258-2	
Descuento para empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicios de acueducto o alcantarillado	Artículo 104	Ley 788/02

Anexo 2. Cálculo de las tasas de impuesto efectivas marginales (TIEMs)

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

El cálculo de la TIEM proviene de un modelo en el que el empresario escoge el nivel de capital que maximiza el valor presente neto de las utilidades de la firma. De la solución del problema de maximización se obtiene el costo de uso de capital y su rendimiento. De allí, la TIEM se define como la diferencia entre el retorno a la inversión de un peso antes y después de pagar todos los impuestos (ver Mintz, (1995) y Auerbach (1995)). El método utilizado para el cálculo de la TIEM está basado en Zodrow (2005), con algunas modificaciones.

Se considera la inversión en un activo cuyo precio es q , tal que:

- c es el producto marginal del activo adquirido
- δ es la tasa de depreciación económica de este activo (se supone que el activo tiene una vida infinita pero se deprecia exponencialmente)¹.
- u es la tasa del impuesto sobre la renta que paga la empresa sobre el valor del producto
- t es la tasa del IVA sobre la adquisición del activo fijo
- w es la tasa de impuestos sobre activos, la cual no se puede deducir para propósitos del pago del impuesto sobre la renta (equivale al impuesto de patrimonio)
- n es la deducción parcial inmediata al adquirir un activo fijo (la que resulta de la aplicación del beneficio establecido en la Ley 863 de 2003).

r_f es la tasa de descuento de la empresa. Se supone que es un promedio ponderado entre la tasa nominal de interés (i) y el rendimiento nominal requerido por los accionistas (ρ). Esto es, $r_f = \beta(1 - u)i + (1 - \beta)\rho$ donde β es la relación deuda/activos. Para el caso de Colombia, la fórmula refleja el hecho de que se pueden deducir los intereses para propósitos de calcular la renta gravable (a una tasa u), y refleja también el hecho de que no se pueden deducir los dividendos.

- 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 peso de inversión durante la vida útil del activo. Si el código tributario permite deducciones exponenciales de la depreciación a una tasa α sin ajuste por inflación, entonces es igual:

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

Definición: en equilibrio, el costo neto después de impuestos de la inversión (lado derecho de la ecuación) debe ser igual a las utilidades netas después de impuestos de dicha inversión (lado izquierdo de la ecuación). Es decir,

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

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

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

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

El retorno bruto a la inversión es, entonces:

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

Se define finalmente r_s como el retorno real a la inversión, neto de retención, impuestos personales, dividendos t_d y de impuestos sobre intereses recibidos:

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

Si debe pagar impuesto municipal m sobre el retorno real, entonces el retorno final sería:

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

La tasa de impuesto efectiva marginal se define, entonces, como la diferencia entre el retorno bruto y el retorno final (es decir el retorno real después del pago de impuestos municipales) como proporción del retorno bruto:

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

Datos y supuestos: Para el caso Colombiano, se hicieron cálculos a nivel sectorial utilizando datos sobre la estructura de firmas de acuerdo a estimaciones de Zodrow (2005) y a 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 supuestos y los valores base de los parámetros de acuerdo a la ley tributaria colombiana.

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	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 p/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 sectoriales de la Superintendencia de Sociedades. Se observó que la tasa de deuda del sector financiero sobre activos (β) era en promedio cercana al 30% y que ρ era cercano a 2 % en promedio, pero sin tomar en cuenta el riesgo. Por tanto, se tomó 4% como rendimiento nominal requerido por los accionistas, al igual que en el estudio del estudio de Zodrow (2005). Como en Colombia existe indexación completa por inflación, no se incluyó la inflación (π) 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 a la que permite el sistema tributario y, segundo, que no hay depreciación acelerada, o sea que la tasa de depreciación tributaria es igual a la tasa de depreciación económica para todos los activos depreciables (es decir, $\alpha = \delta$).

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

	1	2	3	4	5	6
Anotación	n	t_d	u	t o no	w	
Caso base, empresa vieja	30	no	0	38,5 ^a	Tres años	0.30
Caso base, excluyendo pago de ICA	0		0	38,5 ^a	Tres años	0.30
Caso base para una nueva inversión	0		0	38,5 ^a	Tres años	0.30
Sensibilidad 1: con impuesto de remesas	0		7	38,5 ^a	Tres años	0.30
Sensibilidad 2: sin devolución del IVA	0		0	38,5 ^a	0	0.30
Sensibilidad 3: devolución inmediata del IVA	0		0	38,5 ^a	100% inmediata	0.30
Zona de libre comercio (no paga ICA)	0		0	38,5 ^a	100% inmediata	0
Paquetes de reforma (se asume en todos los casos devolución inmediata del IVA)						
Paquetes de reformas A	0		0	35 ^a	100% inmediata	0
Paquetes de reformas B	0		0	22	100% inmediata	0
Paquetes de reformas C	30	si	0	35	100% inmediata	0
Paquetes de reformas D	20	si	0	30	100% inmediata	0

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

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

1 Porcentaje de deducción para compra de maquinaria y equipo

2 ¿Se realiza la deducción de la base depreciable del activo?

3 Tasa de retención sobre dividendos repatriados Tasa de retención sobre dividendos repatriados

4 Tasa del ISR

5 Crédito del IVA pagado para adquisiciones (tiempo)

6 Tasa del impuesto a la seguridad democrática

Anexo 3. Cuadro de tratados de doble tributación

	Argentina ¹	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Panamá	Perú	República Dominicana	Venezuela	Brasil	España	Chile	EEUU
África 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			
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													
Corea					x					x		x ³	
Dinamarca	x			x					x	x		x ³	
Dinamarca					x					x		x	x
Ecuador	x	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	x		x	
Estonia								x ⁴					
Filipinas								x		x			
Finlandia	x			x						x	x		x
Finlandia					x								
Francia	x			x	x				x	x			x
Grecia				x									x
Holanda	x				x	x			x	x			
Hungría				x						x	x		x
Hungría											x		x
India				x						x	x		x
Indonesia				x					x		x		x
Irlanda					x						x		x

Anexo 3. Cuadro de tratados de doble tributación (Continuación)

	Argentina ¹	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Panamá	Perú	República Dominicana	Venezuela	Brasil	España	Chile	EEUU
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		x	x		x	x	
Nicaragua					x								
Noruega	x			x	x				x	x			
Noruega												x	x
Nueva Zelanda					x							x	
Panamá													
Paquistán												3	x
Perú									x		x	x	
Polonia					x							x	
Portugal					x				x	x			x
Reino Unido	x				x				x	x	x	x	
Checoslovaquia					x				x	x			x
Rumania				x	x							3	
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													
Taiwan													x
Trinidad y Tobago													x
Turquía													x
Ucrania					x								
Uruguay						x							
Venezuela		x	x		x		x				x		x

Nota: 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 aplican al sector aeronáutico.

3 Acuerdos Suscritos pendientes por aprobación del Congreso.

4 En negociación.

Fuente: UNCTAD, CIAT y Administraciones Tributarias de cada país.

El sistema tributario ha sido el centro de numerosos estudios, debates y propuestas de reforma que no han logrado el grado de consenso que se requiere para llevarlas a la práctica.

Este estudio hace un análisis del sistema tributario colombiano y presenta una serie de propuestas para su reforma, basadas en el análisis de su eficiencia y competitividad.

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.



CONFECAMARAS



CAMARA DE COMERCIO COLOMBIANO AMERICANA

ISBN 958-339-399-1



9 789583 393990