

La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas en Colombia*

Hernando José Gómez**
Roberto Steiner***

Abstract

This article estimates the effects of the tax reform contained in Law 1739 of 2014 on the effective rate of taxation (ERT). We used information available at the Superintendencia de Sociedades and the Superintendencia Financiera, and performed different exercises grouping companies by size and by economic sector. Results show that the creation of CREE's surtax raises ERT 3% for medium companies, and 2.7% for large companies. In addition, upon studying the effects of the tax reform on investment and employment, results show a negative impact of 0.48% on the potential growth of the Colombian economy, and an increase of the unemployment rate by about 0.6%. Finally, we compare Colombian ERT with Pacific Alliance countries, finding that national ERT is the highest among these countries.

Resumen

Este artículo estima los efectos de la reforma tributaria contenida en la Ley 1739 de 2014, en la tasa efectiva de tributación (TET). Se usó la información disponible en la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera, y se hicieron diferentes ejercicios en los que se agrupaban las empresas por tamaño y por sector económico. Los resultados muestran que con la creación de la Sobretasa al CREE, la TET para las empresas medianas presenta un incremento de 3 puntos porcentuales, mientras que para las grandes significa un aumento importante en la TET de 2,7 puntos. Adicionalmente al estudiar los efectos de la reforma sobre la inversión y el empleo, se estima un efecto negativo de 0,48% sobre la tasa de crecimiento potencial de la economía colombiana, y un incremento de la tasa de desempleo en cerca de 0,6%. Finalmente se compara la TET colombiana con los países de la Alianza del Pacífico, encontrando que Colombia tiene la TET más alta entre estos países.

Keywords: Tax Reform, Effective Taxation, Economic Growth

Palabras clave: Reforma tributaria, Tributación efectiva, Crecimiento económico

Clasificación JEL: H21, H24, H25

Primera versión recibida el 5 de febrero de 2015; versión final aceptada el 10 de mayo de 2015

Coyuntura Económica. Vol. XLV, No. 1, Junio de 2015, pp. 13-44. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* Los autores desean agradecer la colaboración en el suministro de información regional de Carlos Mario Lafaurie de Price Waterhouse (PwC) y de las bases de datos de María Teresa Camacho, Coordinadora Grupo de Estudios Económicos y Financieros de la Superintendencia de Sociedades.

** Exdirector del Departamento Nacional de Planeación.

*** Investigador asociado de Fedesarrollo.

I. La Tasa Efectiva de Tributación de las empresas en Colombia

La carga tributaria a la que se enfrentan las firmas en cada país es uno de los determinantes más importantes para las empresas a la hora de tomar decisiones sobre dónde localizar sus filiales. La estructura tributaria en Colombia se ha recargado históricamente mucho más en las empresas que en las personas naturales, lo que ha significado una alta carga tributaria para las firmas y una reducción considerable de la competitividad internacional de las industrias ubicadas en el país. En este sentido, el mejor indicador para medir la carga tributaria es la Tasa Efectiva de Tributación (TET), que se define como el monto de impuestos pagado por una empresa como porcentaje de sus utilidades brutas, y que mide de forma directa el total de la carga tributaria impuesta por la regulación nacional a las firmas en proporción a las ganancias que obtienen por sus actividades.

$$Tasa\ efectiva = \frac{Total\ impuestos}{Utilidades} \quad (1)$$

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera se analizan los balances contables de las

empresas registradas en Colombia, para obtener una medida de la TET que efectivamente aplica en Colombia. En la segunda parte se simula el impacto de la reforma tributaria aprobada por la plenaria del Senado el 10 de diciembre de 2014 sobre la TET de las empresas mediante un ejercicio teórico con una firma prototipo (según tamaño), firma que será usada en la comparación internacional de la carga tributaria que se mostrará en el segundo capítulo.

A. Cálculo de la TET a partir del análisis de microdatos

Para calcular la tasa efectiva de tributación (TET) de las firmas en Colombia, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de los datos reportados por las firmas para 2013 en su Balance General y el Estado de Resultados a las entidades de vigilancia y control del Estado. En este ejercicio se usaron las bases de datos de la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera¹, que agrupan aproximadamente tres cuartas partes del total de empresas reguladas en Colombia, y de donde se puede obtener el monto pagado de los diferentes impuestos y su relación con las utilidades reportadas por cada empresa.

¹ La base de datos de la Superintendencia de Sociedades-SIREM- para 2012 y 2013 se compone de empresas colombianas no supervigiladas por otra superintendencia (Salud, Cajas de Compensación, Economía Solidaria, etc) que cumplen alguno de los criterios por tamaño de activos, solvencia financiera y pertenecer a sectores controlados o supervigilados establecidos en el decreto 4350 de 2006, Circular 201-000007 de 2013 y Decreto 2300 de junio de 2008 respectivamente. La base de datos de la superintendencia financiera para 2013 se incluyó con el fin de complementar la información disponible del segmento de firmas de mayor tamaño, las cuales cotizan en bolsa, y de las firmas del sector financiero.

La ventaja de hacer este cálculo con datos contables es que se registra lo efectivamente pagado en impuestos por las firmas, y se compara con sus utilidades contables. Es decir, no es un cálculo subjetivo basado en encuestas, sino una estimación que proviene de los datos reales. Al contar con una desagregación a 4 dígitos del Plan Único de Cuentas (PUC), se puede diferenciar lo que es el pago por el impuesto de renta de las contribuciones sociales y del resto de impuestos. Por otra parte, las entidades cobijadas por estas dos entidades de control representan una alta proporción del total de empresas del país. De hecho, la base de datos analizada se puede considerar como un censo de las firmas grandes y medianas de Colombia y representa una muestra de las empresas pequeñas. Con esto, el universo analizado es representativo del total de la actividad empresarial en el país.

1. Base de datos

Como consecuencia, se obtuvo una base de datos de 18.558 firmas² del sector real y 191 del sector

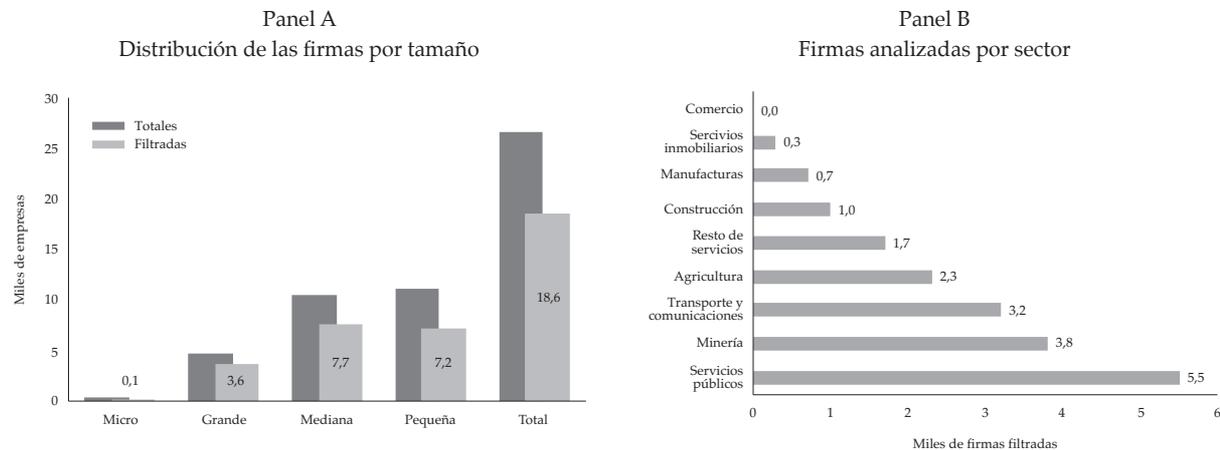
financiero, de las cuales 38,8% son empresas pequeñas, 41,6% medianas y 19,1% grandes (Gráfico 1, panel A)³. Adicionalmente, las firmas fueron clasificadas por sector productivo. Aunque se cuenta con la clasificación CIIU a 3 dígitos, para términos de exposición se agregaron las firmas en las grandes ramas productivas; en el panel B del se muestra la contribución de cada sector productivo al número total de firmas.

Finalmente, se descartaron algunos segmentos de la base debido a la volatilidad de las cifras que afectarían la significancia de los resultados finales y son a su vez una muestra muy poco representativa de su universo. Tal es el caso de las microempresas y los sectores de pesca, hotelería y educación. Con esta última restricción se obtiene una base con 18.263 registros empresariales de 2013 lo suficientemente representativa para las grandes ramas de la economía y los segmentos de pequeña, mediana y grandes empresas. Debido a la volatilidad de los resultados, que se deben en general a la construcción de la base y la naturaleza jurídica de las

² Cada una de las bases de datos de las empresas proveniente de la SuperSociedades fue depurada mediante tres criterios: 1) que la utilidad antes de impuestos no fuera negativa, 2) que el patrimonio declarado no fuera negativo, y 3) que el pago declarado del impuesto de renta fuera positivo. A partir de ahí, y luego del cálculo de la Tasa Efectiva de Tributación, fueron eliminados el primer y último percentil de la base de datos, para evitar outliers que fueran a sesgar los resultados.

³ De acuerdo a la Ley 1450 del año 2011, las empresas se dividen en cuatro categorías según su tamaño: 1) Las microempresas cuentan con menos de 10 trabajadores y menos de 500 salario mínimos mensuales legales vigentes- SMMLV-. 2) Pequeñas con entre 11 y 50 trabajadores y entre 501 y 5000 SMMLV. 3) Las medianas con entre 51 y 200 trabajadores y/o activos totales entre 5.001 y 30 mil SMMLV. Esta clasificación, a pesar de no haber sido reglamentada aún, se utiliza en la práctica a partir del memorando Oj-1568 del 25 de mayo de 2012 de la Oficina Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Gráfico 1
TOTAL DE FIRMAS ANALIZADAS POR TAMAÑO Y SECTOR PRODUCTIVO



Fuente: SuperSociedades; cálculos propios.

empresas, se omite el segmento de microempresas del análisis resultando en un total de 17.263 firmas.

A partir de los balances contables y estados de resultados reportados por las empresas, es posible hacer una caracterización detallada de su situación económica y financiera. En el Cuadro 1 se muestran los principales indicadores de las firmas analizadas, agrupadas por tamaño y por sector, incluyendo el promedio de activos, pasivos y patrimonio, los ingresos operacionales y la utilidad antes de impuestos.

A partir de estas variables, es posible construir indicadores financieros como el nivel de endeudamiento (pasivos/ activos), el ROE (Return on Equity, o utilidad sobre patrimonio) y el ROA (Return on Assets, o utilidad sobre activos), con lo que se

obtiene una visión general de las características de las firmas de cada sector.

2. Cálculo de la Tasa Efectiva de Tributación con microdatos

Como se recordará, La TET se calcula como la suma de los impuestos pagados por la empresa, como porcentaje de sus utilidades operacionales antes de impuestos. Con la base de datos de las firmas registradas en la SuperSociedades depurada y analizada, es posible hacer el cálculo de lo que las empresas colombianas están pagando en impuestos y, por tanto, su Tasa Efectiva de Tributación. Este cálculo se llevó a cabo en tres fases.

En primer lugar, se calculó la carga tributaria que representa el Impuesto de Renta pagado por

Cuadro 1
INDICADORES FINANCIEROS DE LAS FIRMAS POR TAMAÑO Y POR SECTOR ECONÓMICO
(Promedios generales, millones de pesos corrientes de 2013)

	Número de firmas	Activo	Pasivo	Patrimonio	Ingresos operacionales	Utilidad	Endeudamiento (%)	ROE (%)	ROA (%)
Grande	3.143	112.075	45.478	66.596	97.924	10.162	48,2	18,9	7,8
Mediana	7.252	7.604	3.601	4.003	9.582	640	47,0	20,7	8,5
Pequeña	6.868	1.464	662	802	2.261	140	44,3	22,3	9,7
Promedio general	17.263	24.182	10.056	14.125	22.754	2.175	46,2	21,0	8,8
Agropecuario	1.011	15.846	4.732	11.113	8.402	606	32,7	10,2	4,8
Minería	308	175.860	60.169	115.690	150.069	36.987	45,4	35,2	15,1
Manufactura	3.227	34.105	14.003	20.101	35.195	2.740	44,3	17,1	8,5
Servicios públicos	46	12.403	7.268	5.135	8.427	1.223	52,7	26,5	12,1
Construcción	2.303	21.985	12.705	9.281	13.935	1.362	54,4	20,9	7,8
Comercio	5.485	15.884	8.548	7.336	26.486	1.212	51,3	19,9	8,4
Transporte y comunicaciones	648	66.847	12.833	54.014	20.001	3.943	50,3	38,1	10,3
Servicios inmobiliarios	3.768	13.458	4.866	8.592	7.731	1.007	38,1	24,5	10,5
Resto de servicios	467	10.385	4.198	6.187	9.969	1.083	45,9	24,5	10,3
Promedio general	17.263	24.182	10.056	14.125	22.754	2.175	46,2	21,0	8,8

Fuente: SuperSociedades; cálculos propios.

las empresas como porcentaje de las utilidades operacionales⁴. En general, el impuesto de renta es el impuesto más gravoso para las empresas, y representa en promedio en la muestra el 29,9% del total pagado en impuestos. El segundo componente, se denominará 'Resto de impuestos', es el que se encuentra en las cuentas 5115 y 5215 del Plan Único de Cuentas PUC, e incluye los impuestos de industria y comercio, el timbre, la propiedad raíz, los derechos sobre instrumentos públicos, los pagos de valorización, el impuesto de turismo,

tasa por utilización de puertos, de vehículos y de espectáculos públicos, las cuotas de fomento y el IVA no descontable. Por otro lado, las contribuciones sociales se calcularon como el 36,6% del rubro de sueldos administrativos y operacionales pagos. La suma de estos tres componentes constituye el límite inferior de la TET de las firmas.

Finalmente, se hizo un ejercicio adicional para intentar incluir los rubros contables en los que las firmas pudieron haber registrado el pago de otros

⁴ El impuesto de renta está registrado en la cuenta 5405 del PUC.

impuestos, que no están explícitamente incluidos en las cuentas 5115 y 5215 del PUC, y al que llamaremos 'Complemento'. Éste es el caso del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), o cuatro por mil, que se registra en la cuenta 530505, y los gastos extraordinarios de la cuenta 5315. En estas cuentas los contadores de las empresas con frecuencia registran el pago de otros impuestos como el de patrimonio y también otros gastos adicionales, como multas y descuentos. Dadas las limitaciones de información, este rubro se incluye de forma agregada y, por lo tanto, contiene también otros gastos que no entran estrictamente dentro de la carga tributaria de las empresas, como procesos judiciales, actividades cívicas y costos de ejercicios anteriores. En este caso, la suma entre el límite inferior y este complemento arrojaría el límite superior de la carga tributaria. La Tasa Efectiva de Tributación real se encontraría entre el piso y el techo encontrados en el ejercicio hecho con los microdatos.

El Cuadro 2 muestra los cálculos de la TET por tamaño de empresa. Según este ejercicio, la TET promedio en Colombia se encontraría entre 52,2% y 59,6%, un nivel considerablemente alto en términos internacionales. Este cálculo, entonces, se encontraría por debajo del 75,4% encontrado en *Paying Taxes* (Fuente: Informe Doing Business de 2014) en su edición de 2014 y del 68,1% reportado por la ANDI

en octubre del mismo año⁵. Lo primero que salta a la vista de estos resultados es que la regulación tributaria tiene un efecto regresivo, al afectar de forma más fuerte a las empresas pequeñas que a las grandes. En efecto, mientras que el límite inferior de la TET para las empresas grandes se ubica en 45,5%, para las firmas pequeñas esta cifra es casi el doble, de 98,7%⁶. Esta diferencia en la TET por tamaño de firma se puede explicar principalmente por la contribución de los impuestos contenidos en la TET Resto de impuestos y TET Contribuciones, lo que refleja una ausencia de progresividad en el diseño de estos impuestos.

En términos de política pública, la alta carga tributaria que experimentan las firmas pequeñas, que puede llegar a alcanzar 117,9% de sus utilidades, puede ser un factor fundamental para explicar los elevados niveles de informalidad empresarial en Colombia. Aunque ésta puede ser una decisión racional de las empresas en el corto plazo, debido a que los beneficios de constituirse legalmente como una empresa ante el Estado pueden ser muy inferiores a sus costos ante una TET tan alta, en el largo plazo termina afectando su competitividad y su potencial de crecimiento, al no aprovechar las economías de escala, lo que luego se refleja en términos macroeconómicos en una menor productividad agregada.

⁶ La considerable diferencia en la TET por tamaño de empresa también se puede explicar por el hecho de que las firmas de mayor tamaño generalmente tienen acceso a una estrategia de optimización tributaria más sofisticada que garantiza que la empresa aplique a la totalidad de las deducciones tributarias que le son permitidas.

Cuadro 2
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACIÓN POR TAMAÑO DE EMPRESA EN COLOMBIA

	Número de firmas	TET-Impo renta	TET-Resto de impuestos (%)	TET contribuciones ¹ (%)	TET complemento (%)	TET-Límite inferior (%)	TET-Límite superior (%)
Grande	3.143	29,0	9,4	7,1	6,4	45,5	51,9
Mediana	7.252	32,8	17,7	24,2	13,3	74,7	88,0
Pequeña ^{2,3}	6.868	34,6	22,5	41,7	19,2	98,7	117,9
Total	17.263	29,5	11,7	10,9	7,4	52,2	59,6

¹ La TET-Contribuciones se calculó como el 36,6% del gasto total de las firmas en sueldos (Cuenta 510506 y 520506) con cifras de la base de datos de la Superintendencia de Sociedades de 2013.

² Gran parte de las empresas pequeñas tienen vínculos familiares. Esto repercute en la forma de manejar las finanzas, los costos y la administración de dividendos en estas firmas que en muchos casos incluyen los gastos del hogar.

³ Debido a la naturaleza (sector, figuras jurídicas y situación financiera) de las firmas que componen esta base de datos, la representatividad de la muestra es menor en el segmento de las pequeñas que en los de mediana y grande.

Fuente: SuperSociedades, cálculos propios.

Con respecto al análisis sectorial que se muestra en el Cuadro 3, se observa una dispersión relativamente alta entre sectores productivos, con una desviación estándar de 23,3pp, donde las TET más bajas corresponden a los sectores de transporte y minería, los cuales alcanzan 43,8% y 39,1%, respectivamente⁷. Donde sí se observa una mayor diferencia sectorial es en la distribución de la carga tributaria. Hay sectores que pagan relativamente poco de renta pero son gravados fuertemente por el resto de impuestos como es el caso de transporte y comunicaciones. Para la industria manufacturera, que en la encuesta realizada por la ANDI arroja

la mayor TET a nivel sectorial, con 77,2%, en este ejercicio se encuentra en el promedio, con una TET que se ubica entre 61,9% y 72,3%.

B. Simulación para estimar el impacto de la Reforma Tributaria sobre la TET

En esta sección se analiza el cambio en la Tasa de Tributación Efectiva que se genera a partir de la reforma tributaria aprobada por el Congreso. Para esto, se construyen tres firmas modelo para medir el impacto de los impuestos sobre la carga tributaria de las empresas pequeñas, medianas y grandes.

⁷ Para el sector de comercio, la alta carga tributaria se puede explicar porque las altas contribuciones a la seguridad social y a los impuestos incluidos en la TET Complemento, como es el caso del impuesto de industria y comercio, la tarifa por utilización de puertos y vehículos y el IVA descontable, golpean de forma más fuerte la caja de las firmas de comercio al por mayor y al por menor.

Cuadro 3
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACIÓN POR SECTOR PRODUCTIVO¹²

	Número de firmas	TET-Impo renta (%)	TET-Resto de impuestos (%)	TET contribuciones (%)	TET complemento (%)	TET-Límite inferior (%)	TET-Límite superior (%)
Agropecuario	1.011	24,1	23,7	32,6	21,9	80,5	102,4
Minería ³	308	35,6	2,1	1,4	4,1	39,1	43,2
Manufactura	3.227	31,1	16,8	14,1	10,3	61,9	72,3
Servicios públicos	46	29,5	33,7	40,4	22,7	103,6	126,3
Construcción	2.303	28,9	17,4	11,1	11,1	57,4	68,5
Comercio	5.485	33,7	33,3	32,2	15,4	99,2	114,6
Transporte y comunicaciones	648	19,2	13,7	10,9	7,2	43,8	51,1
Servicios inmobiliarios	3.768	28,5	9,6	20,7	9,2	58,7	68,0
Resto de servicios	467	33,1	18,2	35,1	8,2	86,3	94,5
Total	17.263	30,3	11,2	10,9	7,2	52,4	59,6

¹ Las diferencias entre los resultados generales al discriminar por tamaño y por sector se deben a errores en los códigos CIIU Rev.3.A.C que presentaron algunas empresas y que dificultaron su clasificación. Por razones de consistencia, las mismas fueron agrupadas en "Resto de servicios".

² Debido a la disponibilidad de información desagregada la construcción de las cuentas necesarias para discriminar por sector y por tamaño siguieron una metodología contable diferente por lo que pueden existir diferencias menores entre unas y otras las cuales no exceden el 2,3%.

³ Las empresas mineras tienen, además de los impuestos aquí mencionados, una carga tributaria adicional correspondiente a regalías la cual es bastante significativa. Sin embargo debido a la disponibilidad de información, no es posible tener una estimación exacta de las mismas a nivel de firma.

Fuente: SuperSociedades, cálculos propios.

La estructura de cada empresa se generó a partir de los indicadores promedio que se obtuvieron en el análisis de microdata de los balances contables, por lo que serían representativas de cada tamaño. Con el balance financiero de esta firma teórica fue posible estimar el peso de cada uno de los impuestos nacionales sobre la carga tributaria total, cálculo que en el caso del ejercicio con microdatos se restringía a la agregación disponible en la base de datos, para finalmente simular distintos escenarios de reforma tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación.

1. Construcción de una firma colombiana representativa por tamaño

El primer paso para este ejercicio fue la generación de una estructura diferenciada por tamaños de empresa, lo que se hace a partir de lo establecido en la Ley 1450 de 2011, que determina el tamaño de las empresas según su nivel de activos y el número de trabajadores. De esta forma, la empresa pequeña se define como aquella cuyos activos se encuentran entre 500 y 5.000 salarios mínimos (SMMLV) y máximo 50 empleados, la mediana hasta 30.000

SMMLV y 200 empleados, y la grande como más de 30.000 SMMLV y 400 empleados (Cuadro 4).

Con los activos por firma definidos, se generaron los niveles de pasivos y patrimonio de la empresa, acorde con los promedios encontrados en el ejercicio de microdatos descrito en la sección anterior, junto con la cantidad de empleados respectiva. Con el fin de poder aplicar los diferentes tipos de impuestos a la firma, se asume que ésta hace compras de bienes de capital, automotor y de inmuebles, cuyo monto es acorde con el balance contable de cada empresa⁸ (Cuadro 5). Para el cálculo de los costos laborales se supone que todos los empleados ganan el salario mínimo, supuesto simplificador que se mantiene en el ejercicio de comparación internacional. A partir de ahí, se co-

mienza el cálculo de todos los impuestos que paga una empresa establecida en Colombia. Estos impuestos incluyen el impuesto de renta, el impuesto del patrimonio, el gravamen a las transacciones financieras (GMF) y el IVA, entre otros.

2. Simulación de la Reforma Tributaria

Para evaluar el impacto sobre la carga tributaria de las empresas de la reforma tributaria se generaron tres escenarios de simulación. En el primero se toman las condiciones tributarias actuales, esto es, con el cuatro por mil, la estructura actual del impuesto al Patrimonio de 2014 y con la tasa del CREE en 9%. En el segundo se construye un escenario contrafactual para analizar el caso en el que no se presentara ninguna reforma, lo que

Cuadro 4
DEFINICIÓN DE TAMAÑO POR FIRMAS

Tamaño	Criterio por activos		
	En salarios mínimos	En millones de pesos de 2013	En millones de dólares
Micro	Hasta 500	294,8	0,14
Pequeña	Hasta 5000	2.947,5	1,5
Mediana	Hasta 30.000	17.685,0	8,8
Grande	Más de 30.000	Más de 17.685,0	Más de 8,8

* SMMLV de 2013 = COP\$589.000.

** Tasa de cambio = \$2.100/USD.

Fuente: Ley 1450 de 2011.

¹⁰ Donde el monto total adquirido por bienes de capital, automotores e inmuebles, va creciendo más que proporcionalmente por tamaño de empresa, dado que a medida que la empresa crece esta se va haciendo más intensiva en capital. Esto se puede observar más claramente en el capital per cápita de la empresa.

Cuadro 5
ESTRUCTURA ANUAL DE LAS FIRMAS PROTOTIPO

COP millones	Pequeña	Mediana	Grande
Ingresos brutos	3.413	25.200	210.000
Activos	3.150	18.480	291.900
Pasivos	1.680	8.400	102.900
Compra de bienes de capital	63	1.365	6.300
Compra automotor	21	210	1.680
Propiedad adquirida	189	945	4.305
Total propiedades	1.470	9.450	52.542
Número de empleados	50	200	480
Capital per cápita	31	56	126

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

implicaría el desmonte del impuesto al patrimonio y la reducción en la tarifa del GMF de 4 por mil a 2 por mil. En el tercer escenario, se introducen al modelo unas tarifas similares a las propuestas en el Proyecto de Ley 134 de 2014, propuesta que fue aprobada por el Congreso en segundo debate.

Dicho Proyecto de Ley introduce un nuevo impuesto al patrimonio bajo el ropaje de impuesto sobre la riqueza. La principal diferencia entre ambos se da en su estructura de tarifas. En el diseño actual las tasas son diferenciadas y planas por rango de patrimonio, es decir, a mayor nivel de patrimonio, las empresas deben pagar una tarifa mayor para todo el patrimonio. Con el impuesto

a la riqueza, las tarifas se vuelven marginales por rango de patrimonio, por lo que se aplican tarifas escalonadas marginales. De esta forma, para una empresa que declare \$6.000 millones de patrimonio, a los primeros \$2.000 millones se aplicaría una tarifa de 0,2%, para los siguientes mil millones una tarifa de 0,35%, de \$3.000 a \$5.000 millones una de 0,75%, y para el patrimonio que excede los \$5.000 millones una tarifa de 1,15%. Ahora, para reemplazar los recursos provenientes del impuesto a la riqueza, se crea una sobretasa al CREE, la cual recae sobre aquellas empresas que sobrepasen los \$800 millones de base gravable para este impuesto¹¹. Así pues, en 2015 la sobre tasa será de 5%, en 2016 de 6%, en 2017 de 8% y finalmente en 2018 de 9%.

¹¹ Estas tasas son dinámicas en el tiempo, con la de patrimonio reduciéndose en los años 2016 y 2017 y desapareciendo para 2018, y la sobretasa de renta aumentando en esos años de 5% a 9%. En el Apéndice 1 se muestran las Tasas Efectivas de Tributación que aplican en cada uno de los años.

En el Cuadro 6 se muestran los resultados para los tres escenarios construidos. Como resultado, se puede ver cómo para las empresas medianas y grandes, la reforma tributaria propuesta dispara las tarifas efectivas de tributación. A pesar de que el impuesto a la riqueza se va reduciendo año a año, el incremento de la sobretasa al CREE compensa y rebasa el recaudo hecho por esta nueva forma de impuesto al patrimonio. Por el contrario, la tarifa efectiva de las empresas pequeñas se mantiene constante a lo largo del tiempo. Esto ocurre gracias a que los flujos de ingresos generados no son lo suficientemente altos para que la sobretasa al CREE alcance a ser un monto demasiado elevado de dinero. En consecuencia, la sustitución en los recuadros de impuesto a la riqueza por el aumento en la sobretasa al CREE se efectuaría de manera simétrica.

Asimismo, se puede observar que para las empresas grandes y medianas las TET aumentan en comparación al escenario actual, mientras que para las pequeñas disminuye levemente. Esto se debe a que, por el nivel de patrimonio que poseen las empresas pequeñas, tan solo se gravaría con la primera tarifa marginal (0,2%), la cual es menor a la tarifa plana que enfrentan en el escenario actual (0,25%). Además, las firmas pequeñas hoy deben pagar 9 puntos porcentuales de CREE. En 2015 dicha tasa tendrá una disminución de un punto porcentual, no obstante, de aprobarse la reforma tributaria las firmas deberán pagar una sobretasa de CREE sobre el excedente de 800 millones de

pesos para la base imponible de este impuesto. Para las empresas pequeñas, dicho excedente es muy pequeño, por lo que la reducción en un punto porcentual del CREE, no alcanza a compensarse por la sobretasa de este impuesto. En consecuencia, este nuevo tributo impactaría en menor medida a las pequeñas empresas que a las firmas medianas y grandes, motivo por el cual, el impuesto de renta para las firmas pequeñas caería con respecto a hoy. Otro resultado que se desprende de este ejercicio teórico es que son las empresas medianas las que presentan unas TET más elevadas, mientras que las empresas grandes y pequeñas unas menores. Esto ocurre debido a que a medida que el tamaño de la empresa va creciendo, su función de producción va cambiando también. Por un lado se encuentran las firmas grandes, dichas firmas son proporcionalmente más intensivas en el uso del capital, por el otro, están las firmas pequeñas, las cuales recurren a una mayor intensidad en la utilización de la mano de obra. En el medio de ambas se encuentran las empresas medianas, estas empresas consumen mucho más capital que las pequeñas, pero no el suficiente para gozar de las economías de escala y la mecanización, en consecuencia, el número de trabajadores contratados es proporcionalmente mayor al de las empresas grandes. Estos factores combinados, hacen que las empresas medianas paguen proporcionalmente más contribuciones sociales que las empresas grandes, y mayores impuestos al capital (como el patrimonio o predial) que las empresas pequeñas, lo cual repercute en unas tarifas efectivas de tributación mucho mayores.

Cuadro 6

IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LA TET, POR TAMAÑO DE EMPRESA

COP millones de pesos	Empresas pequeñas			Empresas medianas			Empresas grandes		
	Colombia hoy	Sin reforma reforma	Con reforma	Colombia hoy	Sin reforma reforma	Con reforma	Colombia hoy	Sin reforma reforma	Con reforma
Utilidad operacional	1.058	1.058	1.058	7.613	7.613	7.613	60.480	60.480	60.480
Impuesto al patrimonio	3,78	-	2	151	-	83	2.835	-	1.603
Renta	291,9	283,0	288,0	2.172	2.107	2.517	18.526	17.985	21.823
IVA*	42,4	42,4	42,4	729	729	729	2.894	2.894	2.894
GMF	5	2,5	5	51	25	51	424	212	424
Contribuciones Sociales	135,2	135,2	135,2	541	541	541	1.299	1.299	1.299
Otros**	53	53	53	428	428	428	3.007	3.007	3.007
Total	531	516	526	4.074	3.831	4.349	28.986	25.397	31.050
Tarifa Efectiva (%)	50,2	48,8	49,6	53,6	50,4	57	48,3	42,3	51

* Incluye Impuesto al consumo.

** Incluye Aranceles, ICA e impuesto predial.

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

II. Comparación de la TET con los países de la Alianza del Pacífico

Más allá de si la estimación de la carga tributaria es alta o no en niveles absolutos, lo más interesante es saber si la TET del país es alta en relación con la aplicada en los mercados competidores. Esto porque la carga tributaria que enfrentan las empresas es un factor determinante de sus posibilidades de competir en un mundo cada vez más integrado. Al entrar a operar en un país es uno de los factores más importantes para las empresas multinacionales. En este ejercicio se compara la TET en Colombia que resultaría de la reforma tributaria propuesta por el

Gobierno, con la que tendría una empresa similar ubicada en los países de la Alianza del Pacífico -Chile, México y Perú-, que pueden considerarse como los más inmediatos competidores.

La estructura de las tres firmas usadas en el ejercicio para Colombia puede replicarse como una empresa prototipo en cada economía, a la cual se le aplica la regulación tributaria correspondiente. El Cuadro 7 muestra los indicadores financieros de una empresa mediana en cada uno de los cuatro países. La gran diferencia se encuentra en los costos, que incluye el pago de la nómina salarial¹². Como se asume que todos los trabajadores ganan

¹² Vale la pena resaltar que esta es una simplificación que permite una mejor observación de la variable de interés, es decir, el esquema impositivo de cada país.

Cuadro 7
ESTRUCTURA DE UNA EMPRESA MEDIANA EN LOS CUATRO PAÍSES

US\$ millones	Colombia	México	Perú	Chile
Ingresos Brutos	12,0	12,0	12,0	12,0
Costos	6,3	6,0	6,2	6,5
Gastos	2,1	2,1	2,1	2,1
Unidad netas	3,6	3,9	3,7	3,4

Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

el salario mínimo, el pago de la nómina depende del nivel de salario mínimo en cada país. De esta forma, los costos son inferiores en México, donde el piso del salario es muy bajo, y mayores en Chile, donde el salario es más alto.

Ya con la estructura de la firma generada, se llevó a cabo una caracterización de los principales impuestos en cada uno de los países mencionados, así como su forma de aplicación al balance contable. Entre los impuestos que medimos para los cuatro países están el de renta, el IVA, el impuesto al patrimonio, el impuesto predial y las contribuciones salariales, entre otros. Adicionalmente, se incluyeron impuestos específicos de cada país, como la tasa del 10% de distribución de utilidades en México, la patente comercial de Chile y el impuesto sobre adquisición de inmuebles de Perú y México.

En el Cuadro 8 se observa la participación de cada impuesto en la carga tributaria total de las empresas. Como se evidencia, el impuesto a la renta representa más de dos cuartas partes de la

carga tributaria para los cuatro países, si bien es más grande en Perú donde alcanza tres cuartas partes del total. En segundo lugar se ubican los impuestos indirectos, que acá incluyen el IVA y el impuesto al consumo. Llama la atención la devolución de utilidades que se implementa en México, que pesa alrededor de 15% del total, si bien se puede considerar que este pago está dirigido a los trabajadores de la firma y no es un impuesto como tal, es un gasto más que la firma debe tener en cuenta al momento de elegir en qué país hacer una inversión. El impuesto al patrimonio pesa poco en Colombia y Perú, a excepción de las firmas grandes en Colombia, para las cuales llega a representar 5% de la carga tributaria. Finalmente, hay que resaltar el peso de las contribuciones salariales en la carga tributaria de las empresas pequeñas en Colombia, que alcanza 26% del total de impuestos. La fuerte carga salarial que enfrentan las firmas pequeñas puede señalarse como una causa de informalidad laboral, en el sentido que los parafiscales y los altos costos no salariales en el país son una fuerte barrera a la formalización de las microempresas, cuyos

beneficios de constituirse legalmente son muy inferiores a los altos costos que tienen que asumir.

Con respecto a las TET, es notable cómo Colombia aplica la tributación más alta de la región, seguida por México y Perú y, finalmente, Chile, que grava de forma más alta las personas que las empresas, lo que permite aumentar la competitividad internacional de su industria¹³. Para una empresa mediana, la TET calculada en este ejercicio es de 57% para Colombia, 45% México, 44% Perú y 33% Chile¹⁴ (Cuadro 9). Esto comprueba el hecho de que en Colombia las empresas enfrentan una alta carga tributaria, explicada principalmente por las elevadas contribuciones salariales, lo que idealmente debería ser compensado concentrando otros impuestos, como el de la renta, más en las personas naturales que en las jurídicas. Por último, vale la pena resaltar que en este ejercicio la TET es más alta para las empresas medianas que para las pequeñas y grandes. Esto se explica fundamentalmente por el cambio en las funciones de producción de las empresas con el aumento en su tamaño. Mientras las empresas pequeñas son más intensivas en mano de obra, las empresas grandes lo son proporcionalmente más en capital. Por su parte, las empresas medianas utilizan ambos

factores de manera intensa, razón por la cual los tributos que gravan al capital (como el impuesto al patrimonio o predial) y a la mano de obra (como las contribuciones sociales o parafiscales), recaen de manera simultánea sobre las empresas medianas, las cuales no alcanzan a beneficiarse de las economías de escala y de la automatización, disparando así su tarifa de tributación efectiva.

A. Caso Particular: Maquilas Mexicanas vs Zonas Francas Colombianas

Ante tan perverso panorama tributario, México y Colombia han buscado formas de hacer a su empresariado competitivo a nivel internacional. Una de las herramientas para lograr este fin ha sido la implementación de esquemas de promoción hacia las actividades económicas, industriales y comerciales, vía tratamientos tributarios y aduaneros especiales. Este es el caso de régimen maquilador en México y de las zonas francas en Colombia.

Siguiendo la metodología de la sección anterior, se quiere estudiar qué tan competitiva es la firma prototipo de acuerdo a los tratamientos especiales otorgados en cada uno de estos dos países. Los beneficios tributarios otorgados a las firmas que

¹³ Según la OECD, mientras en Colombia el recaudo de impuesto de renta sobre las firmas representa alrededor del 90% del total de renta, en Chile no alcanza a ser el 70%.

¹⁴ Los resultados van de la mano con aquellos obtenidos por PwC en el informe anual *Paying Taxes* (2015), donde la tarifas efectivas de tributación siguen el mismo orden: Chile 27,9%, Perú 36%, México 51,8%, y Colombia 75,4%.

Cuadro 8
CONTRIBUCIÓN DE CADA IMPUESTO AL TOTAL GRAVADO, %

	Empresas pequeñas			Empresas medianas			Empresas grandes					
	Perú	Chile	México	Colombia	Perú	Chile	México	Colombia	Perú	Chile	México	Colombia
Contribuciones sociales	6,9	14,2	10,3	25,7	3,4	6,9	6,0	12,4	1,2	2,4	2,2	4,2
Participación en las utilidades	-	-	14,2	-	-	-	13,5	-	-	-	16,2	-
Impuesto predial	3,3	6,3	2,7	2,8	2,7	4,9	2,8	2,2	2,3	4,0	2,4	1,7
Impuesto sobre la adquisición de inmuebles	1,1	-	1,3	-	0,8	-	1,1	-	0,6	-	0,8	-
Patente comercial	-	2,5	-	-	-	2,1	-	-	-	5,9	-	-
ICA	-	-	-	6,7	-	-	-	6,1	-	-	-	7,0
Impuesto al patrimonio	0,6	-	-	0,4	0,9	-	-	1,9	3,2	-	-	5,2
ITF	0,0	-	-	1,0	0,0	-	-	1,2	0,0	-	-	1,4
Impuestos al consumo + IVA	11,8	12,5	6,0	8,1	24,2	26,8	15,2	16,8	14,5	12,4	7,5	9,3
Arancel	0,9	1,3	-	0,6	2,4	3,4	-	1,6	1,6	2,4	-	1,0
Renta	75,4	63,2	65,6	54,8	65,6	55,9	61,3	57,9	76,7	72,8	71,0	70,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

Cuadro 9
TASA DE TRIBUTACIÓN EFECTIVA EN LOS PAÍSES DE LA ALIANZA POR EL PACÍFICO
(US\$ millones)

	Empresas pequeñas			Empresas medianas			Empresas grandes					
	Perú	Chile	México	Colombia	Perú	Chile	México	Colombia	Perú	Chile	México	Colombia
Contribuciones sociales	13,9	19,5	26,8	64,4	55,5	77,9	107,6	257,7	133,2	187,0	258,2	618,4
Participación en las utilidades	-	-	36,8	-	-	-	242,1	-	-	-	1.936,6	-
Impuesto predial	6,6	8,6	6,9	7,0	44,6	55,1	50,5	45,0	249,8	306,5	288,8	250,2
Impuesto sobre la adquisición de inmuebles	2,3	-	3,4	-	13,1	-	20,0	-	61,1	-	93,0	-
Patente comercial	-	3,5	-	-	-	24,0	-	-	-	450,0	-	-
ICA	-	-	-	16,8	-	-	-	126,5	-	-	-	1.031,7
Impuesto al patrimonio	1,3	-	-	0,9	15,2	-	-	39,4	346,6	-	-	764
ITF	0,0	-	-	2,4	0,3	-	-	24,2	2,5	-	-	201,8
Impuestos al consumo + IVA	24,0	17,1	15,5	20,2	399,0	304,0	272,5	347,0	1.590,0	950,0	899,0	1.378,0
Arancel	1,8	1,8	-	1,5	39,0	39,0	-	32,5	180,0	180,0	-	150,0
Renta	152,7	86,8	170,6	137,2	1079,6	632,7	1.097,5	1.198,7	8.432,2	5.562,2	8.488,8	10.391,7
Total	202,6	137,3	260,0	250,2	1.646,3	1.132,8	1.790,5	2.071,0	10.995,4	7.635,8	11.964,0	14.785,4
Tarifa efectiva (%)	38,5	30,3	44,0	49,6	44,4	33,1	45,1	56,9	38,2	27,2	40,7	51

Las TEI para Colombia son las resultantes de la propuesta de reforma tributaria hecha por el Gobierno.

Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

se establezcan como maquilas o zonas francas se resumen en: i) un recorte de la tarifa del impuesto de renta¹⁵, y ii) una exención del pago de aranceles e IVA sobre compras de bienes de capital que permanezcan en dichas zonas.

Al observar el comportamiento de las tarifas efectivas de tributación actuales, sale a relucir que las firmas maquiladoras se encuentran en niveles de tributación muy cercanos a aquellas empresas establecidas dentro de las zonas francas. A pesar de que las firmas colombianas presentan una tarifa estatutaria de renta mucho menor a la mexicana,

esta ventaja comparativa se compensa por los otros impuestos que deben pagar, entre ellos, las altas contribuciones sociales.

Ahora bien, en caso de aprobarse la reforma tributaria propuesta por el Gobierno colombiano, las empresas establecidas en zonas francas perderían todo tipo de tratamiento especial ya que se enfrentarían al pago del CREE y su respectiva sobretasa, lo cual dispararía su tarifa efectiva de tributación desde 34 a 45% (Cuadro 10). En otras palabras, no habría mucha diferencia entre pertenecer o no a una zona franca.

Cuadro 10
TARIFAS EFECTIVAS MAQUILAS VS ZONAS FRANCAS*

USD miles	México	Colombia hoy	Colombia con reforma
Contribuciones sociales	107,6	257,7	257,7
Impuesto predial	50,5	45	45
Impuesto sobre la adquisición de inmuebles	20	-	-
ICA	-	126,5	126,5
Impuesto al patrimonio	-	72	39,4
ITF	-	24,2	24,2
Impuestos al consumo	16,5	91	91
IVA	152	152	152
Renta	940,6	448,6	899,9
Total	1287,3	1217	1635,7
Tarifa efectiva (%)	32,4	33,6	44,9

* La reforma tributaria aplica únicamente para las zonas francas que se establezcan a partir de la misma.

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

¹⁵ En México la tarifa de renta para las maquilas es de 25% en lugar de 30%, mientras que en Colombia es de 15% en vez de 25%. En el caso de las firmas maquiladoras, estas no están obligadas a hacer participación de utilidades con sus empleados.

III. Estructura del Impuesto al Patrimonio en América Latina

- ❑ Argentina: impuesto a los bienes personales. Este impuesto recae únicamente sobre las personas naturales cuyo patrimonio esté por encima de los 36 mil dólares. Únicamente se permite deducir del impuesto bonos de los gobiernos nacionales y sub-nacionales. Las tarifas funcionan sobre rango de patrimonio y van desde 0,5% hasta 1,25%.
 - ❑ Chile: No cuenta con un impuesto al patrimonio.
 - ❑ Colombia: la base gravable del impuesto al patrimonio y del futuro impuesto a la riqueza es el patrimonio líquido. El patrimonio líquido se calcula restándole al total de activos el total de pasivos perteneciente al agente económico. Ambos impuestos recaen sobre las personas naturales y jurídicas, y permiten deducir el valor de los acciones y en el caso de las personas naturales los primeros 305 mil dólares de la vivienda habitacional. Las tarifas del impuesto al patrimonio son tasas diferenciales planas sobre el total de patrimonio, mientras que las tarifas del impuesto a la riqueza son tasas marginales por niveles de patrimonio. Para las personas jurídicas, las tarifas marginales irán decreciendo año a año. Para las personas naturales se mantendrán constantes. El impuesto a la riqueza desaparecerá en 2018.
 - ❑ Ecuador: las personas naturales con un patrimonio superior a los 200 mil dólares deben declarar patrimonio. No obstante, esta declaración no genera ninguna obligación tributaria.
 - ❑ México: no cuenta con un impuesto al patrimonio.
 - ❑ Perú: impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN). Es un impuesto al patrimonio que grava los activos netos. Su pago se puede deducir del impuesto de renta. El ITAN recae únicamente sobre las empresas cuyos activos tengan un valor que exceda los 350 mil dólares. La tasa del impuesto es de 0,4%. Se permite deducir las acciones y participaciones de otras empresas ya gravadas por el impuesto, y maquinarias o equipos que no tengan una antigüedad superior a tres años. El tributo puede ser pagado de contando o en nueve cuotas mensuales iguales.
 - ❑ Uruguay: el impuesto al patrimonio (IPAT), recae únicamente sobre las personas naturales con un patrimonio que esté por encima de los 136 mil dólares. Este cuenta con un sistema de tarifas progresivas que van desde 0,7 a 1,6%. Del tributo se pueden descontar la mitad del valor de la casa habitacional con un tope máximo de 136 mil dólares.
- En conclusión, ningún país de América Latina tiene un gravamen sobre el patrimonio de las dimensiones y alcance como el que pesa sobre el sector productivo en Colombia.

IV. Impacto de la reforma tributaria sobre la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico

Para cuantificar el impacto de la reforma tributaria en la inversión se recurre al cálculo del costo de uso del capital que enfrentan las empresas en Colombia. Una vez hecha esta estimación, se utiliza la elasticidad calculada en Steiner 2014 de la inversión con respecto al costo de uso del capital, para de esta forma cuantificar el impacto de la reforma tributaria sobre la inversión de largo plazo.

El costo de uso del capital se define como:

$$C = \frac{P^I}{P} \left(i + \delta - \frac{\Delta P^I}{P} \right) \frac{1 - \tau z}{1 - \tau} \quad (2)$$

y explícitamente incorpora el índice de precios de los bienes de capital P^I , P el índice de precios del productor (ambos tomados del DANE), δ la tasa de depreciación (tomada de Steiner (2014) $\frac{\Delta P^I}{P}$), la inflación de los bienes de inversión, τ la tasa efectiva de tributación de las empresas (calculada en la sección anterior), z el valor presente de las deducciones por depreciación y por último i es la tasa nominal de interés (se toma la serie para la DTF del Banco de la República).

Una vez se tienen las estimaciones de los componentes del costo de uso, se utiliza la tasa efectiva

de tributación año a año calculada en las secciones previas, y de esta forma se abstrae el cambio en el costo de uso, el cual incrementaría debido a la implementación de la reforma tributaria en un 2,15% a 2018. Según Steiner (2014), el cambio de la inversión en el largo plazo con respecto a un cambio en el costo de uso vía una disminución de 10 puntos porcentuales en la tarifa efectiva, sería de 5,2% del PIB, es decir, ante un incremento de 1 pp, la inversión caería 0,52% del PIB. En consecuencia, un incremento de 3 pp en la tarifa efectiva, que es el impacto estimado de la actual reforma tributaria, generaría en el largo plazo una reducción de la inversión como porcentaje del PIB equivalente a 1,56% (Cuadro 11). Valga la pena resaltar que este resultado sería la cota inferior del impacto en el incremento de la tarifa efectiva sobre la inversión, dado que la naturaleza del efecto es no lineal¹⁷.

Finalmente, el último paso es introducir este impacto estimado sobre la inversión en el Modelo de

Cuadro 11

IMPACTO DE LA TARIFA EFECTIVA EN LA INVERSIÓN

Cambio en tarifa efectiva de tributación (% del PIB)	Impacto en la Inversión (% del PIB)
1	-0,52
3	-1,56

Fuente: elaboración Fedesarrollo.

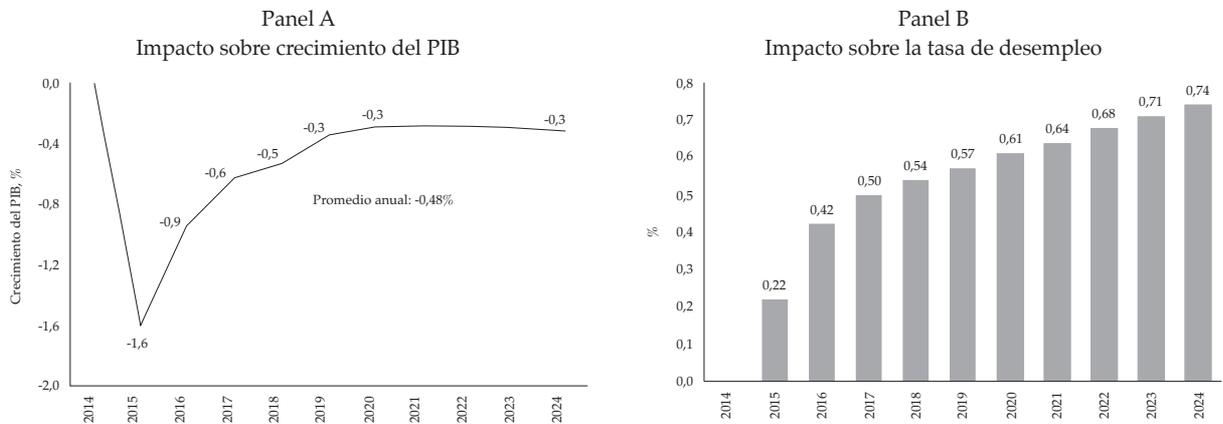
¹⁷ Steiner (2014) ignora esta no linealidad. Para una más amplia exposición de la forma funcional consultar Hall y Jorgensen (1967).

Equilibrio General de Fedesarrollo, para evaluar sus efectos sobre la tasa de crecimiento y la generación de empleo de la economía colombiana. Para esto, se supuso que el efecto sobre inversión se materializaría por completo en un periodo de 10 años, con un impacto más fuerte en los primeros años de implementación de la reforma. La simulación consiste en un choque exógeno a la inversión, que termina reduciendo su participación en el PIB según la estimación hecha a partir del costo de uso del capital.

En el Gráfico 2 se pueden observar los resultados sobre crecimiento y empleo generados a partir de la simulación de equilibrio general. Como se

puede observar en el panel a), la caída de la inversión generada a partir de la reforma tributaria tiene un impacto considerable sobre el dinamismo de la economía, cuya tasa de crecimiento se reduce en promedio en cerca de medio punto porcentual por año, donde el efecto es mucho mayor en los primeros años, alcanzando cerca de 1,6% en 2015¹⁸. Con respecto al empleo, la caída de la inversión afecta negativamente la capacidad de absorción de empleos formales por parte de la economía, que o bien migran al sector informal o se quedan en el desempleo. De esta forma, se estima que la caída en inversión aumentaría en 0,6 puntos porcentuales la tasa de desempleo de la economía, lo que significa

Gráfico 2
TOTAL DE FIRMAS ANALIZADAS POR TAMAÑO Y SECTOR PRODUCTIVO



Fuente: Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

¹⁸ Otra forma de calcular el impacto sobre crecimiento económico es el método del "incremental output ratio" (ICOR) según el cual para crecer a ritmos de 4,5% anuales, la inversión debe encontrarse en aproximadamente entre 25% y 30% del PIB. Si en el largo plazo la inversión cae de 28% a 26,48% del PIB, la economía crecerá a ritmos anuales de 3,97%. Esta caída, de 0,53 puntos por año, es similar a la estimada a partir del Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

que se pierden aproximadamente 132.000 empleos formales hacia el final del periodo.

V. Alternativas de recaudo: IVA y otros

En vista de la fuerte y pronta caída en los recursos fiscales del Gobierno, ocasionados por la disminución en los precios del petróleo y por la merma de su producción, acompañados del desmonte del impuesto al patrimonio y 4x1000; se entiende la premura a la hora de buscar nuevas fuentes de recursos para la financiación del presupuesto de 2015 en adelante. No obstante, es desconcertante como se quiere seguir tratando a las firmas como fuentes inagotables de recursos tributarios. Es ya suficiente la evidencia para demostrar que un apretón más a las empresas puede llegar a lastimar de manera grave al sistema productivo colombiano y a su capacidad de generar empleo y bienestar. Por un lado y como ya se ha expuesto, las firmas con filiales en Colombia, desde el punto de vista tributario son de las menos competitivas de la región, lo cual ahuyenta la inversión extranjera. Por otro lado, esta fuerte presión tributaria otorga incentivos perversos para que las firmas no crezcan, ni se formalicen, lo que las hace menos productivas. Por último, esta sobrecarga impositiva puede impactar fuertemente a la generación de empleo.

Todas las razones anteriormente mencionadas, obligan a pensar fórmulas que aseguren la sostenibilidad fiscal sin afectar la tasa potencial de crecimiento económico. En consecuencia, es imperativo

dejar de sofocar a las empresas formales con más tributos, y redirigir o por lo menos repartir la presión fiscal con otros agentes económicos. Así pues, en adición a la prolongación del GMF (impuesto que recauda \$6,3 billone anuales), se propone un aumento en la tarifa del IVA, acompañada por una ampliación de su base. Si se aumentara la tarifa general de 16% a 18% habría un aumento neto en el recaudo de \$6,6 billones, esto sumado al GMF alcanzaría los \$10 billones para el presupuesto de 2015. Para recoger los \$2,5 billones faltantes se sugiere recaudarlos con una sobretasa al CREE de tan solo 3 puntos, que si bien incrementan la TET de las empresas a 49,7%, de todas formas es casi tres puntos inferior a la TET resultante con la reforma tributaria próxima a aprobarse.

En el futuro inmediato, y en especial con la caída en los precios del petróleo, hay que encontrar otras fuentes de evasión fiscal, pues el faltante fiscal adicional para el 2015 fácilmente puede superar los \$5 billones si la cotización del crudo se mantiene en US\$60 dólares el barril. Una de ellas que requiere urgente intervención parece ser la de los contribuyentes del régimen especial y a los no contribuyentes declarantes del impuesto de renta, es decir, hacer una completa depuración de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)¹⁹. Dicha normalización se podría hacer ante una nueva Superintendencia que se encargaría de vigilar a todas las instituciones que cumplan con ciertos criterios técnicos para constituirse como instituciones sin ánimo de lucro. Sobre el resto de instituciones que no cumplan con dichos

critérios se podría pensar en simplemente aplicarles el régimen tributario de cualquier otra sociedad con ánimo de lucro o establecer una tarifa de impuesto de renta reducida sobre sus ingresos netos, o sea, antes de los gastos en que incurra cumpliendo su objeto social. En el Cuadro 12 salta a la vista que los ingresos netos de las ESAL equivalen a más de 15% del PIB y parecen ser uno de los mecanismos más utilizados para evadir el pago de impuestos.

Naturalmente habrá que diseñar mecanismos para evitar que las ESAL que cumplan con los objetos sociales permitidos por la ley no se vean afectadas en su actividad legítima por las medidas que se puedan adoptar en esta materia.

En conclusión, se considera una alternativa que no siendo la más deseable consiste en i) un incremento en la tarifa general de IVA hasta 18%; ii) la

Cuadro 12
CONTRIBUYENTES DE RÉGIMEN ESPECIAL Y NO CONTRIBUYENTES DECLARANTES DEL
IMPUESTO DE RENTA (Millones de pesos - Año gravable 2012)

Categoría	Número de NIT	Ingresos netos	Renta líquida ordinaria	Total impuesto a cargo	Impuesto/Renta ordinaria (%)
Salud	5.332	52.309.801	3.458.927	124.198	4
Cooperativas	8.939	28.819.416	914.653	3.619	0
Educación	3.871	15.842.814	189.348	10.463	6
Cajas compensación	43	5.463.110	24.344	1.923	8
Fundaciones	13.705	9.774.676	839.352	12.784	2
Corporaciones	6.579	5.777.035	372.081	38.180	10
Religiosos	7.075	3.771.476	34.013	451	1
Asociaciones	16.853	3.495.270	158.425	2.094	1
Otros	4.264	2.372.831	154.090	5.957	4
Fondos de empleados y otros	2.197	1.608.146	54.374	3.413	6
Club social o deporte	1.017	356.659	14.253	440	3
Asociación gremial	25	25.454	200	0	0
Total general	69.900	129.616.688	6.214.060	203.523	3

Fuente: DIAN.

¹⁹ Una ESAL es una entidad cuyo fin no es la consecución de un beneficio económico sino que principalmente persigue una finalidad social y/o altruista y/o humanitaria y/o comunitaria. La financiación de este tipo de instituciones se fundamenta en donaciones de personas naturales o jurídicas y en algunos casos de ayudas estatales. Por lo general, el excedente económico de la actividad de este tipo de instituciones, si lo hay, se reinvierte en su totalidad en obra social y/o en el desarrollo de la propia institución o eventualmente como reserva para el siguiente ejercicio.

prolongación del GMF; iii) una sobretasa de CREE de 3% para las empresas que tengan una base imponible para este impuesto mayor a los 800 millones. Dicha propuesta sería menos onerosa con las empresas en comparación a la hecha por el Gobierno.

A continuación se argumenta el por qué el IVA es el tributo que idealmente se debería utilizar en lugar del patrimonio y una alta sobretasa al CREE para financiar parte de este faltante fiscal. Como muestran los Gráficos 3 y 4, entre 2010 y 2012 Colombia recaudó muy poco IVA como porcentaje del PIB, tanto a nivel regional como mundial. De igual forma, al observar el recaudo hecho por el IVA como porcentaje del recaudo con otros países de la región éste luce bajo. Al realizar la comparación del recaudo hecho por IVA como proporción del recaudo tributario total, salen a flote dos conclusiones. La primera, es que a nivel regional Colombia no utiliza el IVA como una de las principales fuentes tributarias, la segunda es que al realizar la comparación con países de la OECD, pareciera que Colombia recaudó bastante por IVA, no obstante, lo que realmente revela este gráfico es la baja presión tributaria en Colombia, dado que a pesar de que es un país que recaudó poco por IVA como porcentaje del PIB, este monto representa una porción elevada de los ingresos tributarios del Gobierno en comparación a estos países.

Ahora bien, ¿a qué se debe tan bajo recaudo tributario por IVA? Por un lado, tenemos una tarifa general bastante baja. A pesar de que parece alta a nivel regional, una vez se compara con los países pertenecientes a la OECD, sale a relucir lo contrario. A su vez, Colombia aún persiste con una alta dispersión en las tarifas de IVA, lo cual hace de este tributo uno poco eficiente, poco productivo, y muy complicado de administrar, tanto para el contribuyente como para el Estado (Cuadro 13).

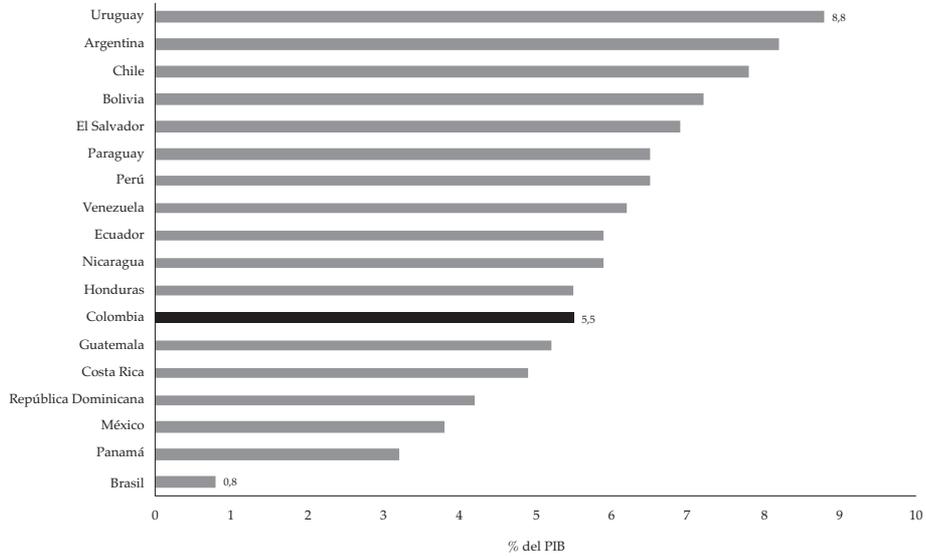
Para finalizar, el último componente a analizar, es la eficiencia del IVA con respecto a otros países. Para ello se utiliza un indicador llamado C-efficiency, el cual contrasta el recaudo hecho por el IVA con respecto a su base imponible multiplicada por la tarifa general, en este caso el consumo privado de los hogares²⁰. Cuando este indicador toma valores de 1 quiere decir que dicho tributo realiza un recaudo muy eficiente con respecto al tamaño de su base imponible.

Cuando el indicador toma valores cercanos a cero significa que el tributo no es lo más productivo posible, y esto ocurre primordialmente por 3 razones: i) un amplio rango de bienes exentos y excluidos del impuesto; ii) una gran dispersión en las tarifas diferenciales; y iii) una alta evasión. Como se puede observar en el Cuadro 14, Colombia cuenta

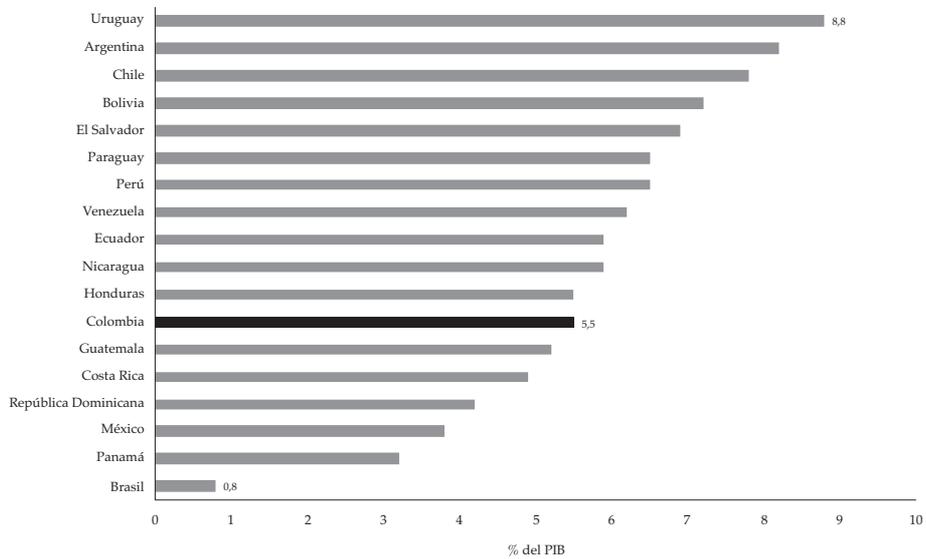
²⁰ La eficiencia-c se resume en la siguiente ecuación: $c^c = \frac{R}{C}$ donde R es igual al recaudo tributario hecho por el IVA, C es el consumo final efectuado por los hogares y τ es la tarifa general del IVA.

Gráfico 3 RECAUDO DEL IVA COMO PORCENTAJE DEL PIB (Promedio 2010-2012)

Panel A. Países de América Latina y el Caribe



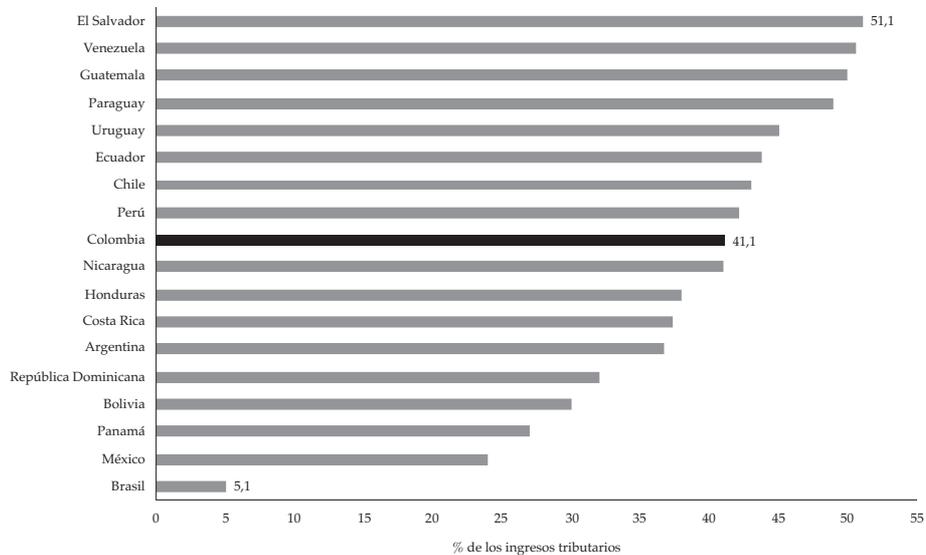
Panel B. Países de la OECD



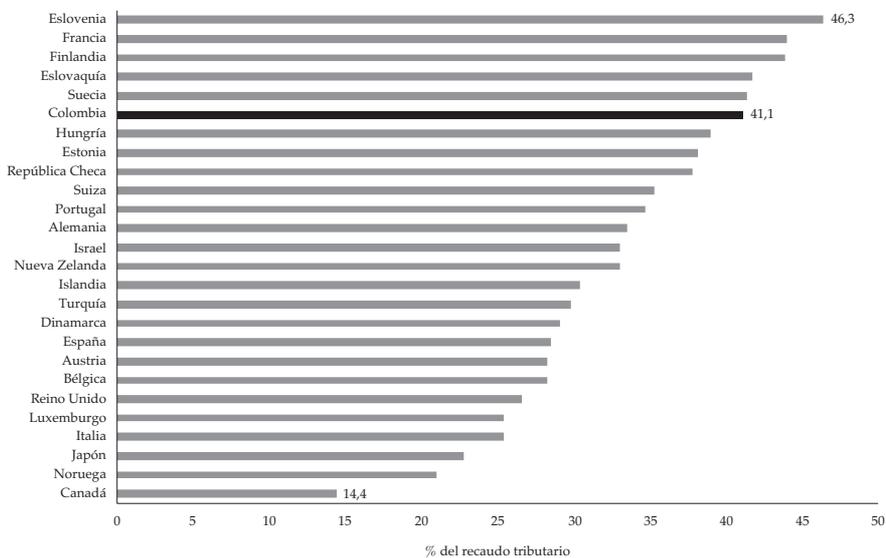
Fuente: Elaboración propia con base en OECD.

Gráfico 4 RECAUDO POR IVA COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIO (Promedio 2010-2012)

Panel A. Países de América Latina y el Caribe



Panel B. Países de la OECD



Fuente: Elaboración propia con base en OECD.

con una baja eficiencia-C tanto a nivel regional como mundial, lo cual se debe principalmente a una alta evasión, la cual según cálculos de Steiner & Medellín (2014) se situaría en el 36%, acompañada por un amplio rango de bienes exentos.

En resumen, Colombia recaudó poco por IVA al compararlo con los países de la región y del mundo. Las razones, para que esto suceda son una tarifa general muy baja, un amplio rango de bienes exentos y excluidos, una elevada dispersión en sus tarifas, y

Cuadro 13
TARIFAS GENERALES Y DIFERENCIALES DE IVA

Panel A Países de América Latina y el Caribe			Panel B Países de la OECD		
País	Tarifa general	Tarifas diferenciales	País	Tarifa general	Tarifas diferenciales
Panamá	7	15, 10	Canadá	5	-
Paraguay	10	5, 0	Japón	8	0
Venezuela	12	-	Suiza	8	3,8, 2,5, 0
Guatemala	12	-	Corea del Sur	10	-
Ecuador	12	0	Nueva Zelanda	15	0
El Salvador	13	-	Luxemburgo	15	12, 6, 3
Costa Rica	13	-	Colombia	16	5, 0
Bolivia	15	-	Israel	17	0
Honduras	15	-	Turquía	18	8, 1
Nicaragua	15	-	Alemania	19	7
México	16	0	Eslovaquia	20	10
Colombia	16	5, 0	Reino Unido	20	5, 0
Perú	18	-	Estonia	20	9, 0
R. Dominicana	18	-	Austria	20	10, 0
Chile	19	-	Francia	20	10, 5,5, 2,1, 0
Argentina	21	27, 10,5, 0	Holanda	21	6, 0
Uruguay	22	-	España	21	10, 4
Brasil	Depende del Estado Administrador	Depende del Estado Administrador	República Checa	21	15, 0
			Italia	21	10, 4, 0
			Bélgica	21	12, 6, 0
			Eslovenia	22	9,5, 0
			Grecia	23	13, 6,5
			Portugal	23	13, 6
			Polonia	23	8, 5, 0
			Irlanda	23	13,5, 9, 0
			Finlandia	24	14, 10, 0
			Dinamarca	25	-
			Suecia	25	12, 6
			Noruega	25	14, 8
			Islandia	25,5	7, 0
			Hungría	27	18, 5

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial y OECD.

Cuadro 14
C-EFICIENCIA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA OECD
(2012)

Panel A Países de América Latina y el Caribe		Panel A Países de la OECD	
País	C-efficiency	País	C-efficiency
Bolivia	0,85	Luxemburgo	0,91
Panamá	0,81	Estonia	0,83
Chile	0,67	Israel	0,82
Uruguay	0,64	Dinamarca	0,81
Argentina	0,63	Suiza	0,77
El Salvador	0,58	Noruega	0,76
Perú	0,58	Suecia	0,76
Colombia	0,56	Austria	0,73
Guatemala	0,52	República Checa	0,69
Nicaragua	0,48	Finlandia	0,68
Honduras	0,48	Chile	0,67
México	0,35	Canadá	0,65
		Bélgica	0,64
		Islandia	0,61
		Gran Bretaña	0,57
		Francia	0,56
		Colombia	0,56
		Portugal	0,51
		Italia	0,45
		Japón	0,45
		Turquía	0,40
		Alemania	0,36
		México	0,35

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial y OECD.

por último una alta evasión. En consecuencia, para aumentar el recaudo por IVA se recomienda principalmente elevar su tarifa general, y ampliar su base.

Ahora bien, ante esta propuesta de recaudo se levantan muchas voces, dado que el IVA se considera un impuesto regresivo, a saber son las personas de menores recursos, las que destinan una mayor proporción de sus ingresos al pago del impuesto. No obstante, para combatir la regresi-

vidad inherente al tributo, se propone hacer una devolución de dinero a las familias de los deciles más bajos de ingreso para compensar en los gastos extras que tendrían que incurrir por pago del impuesto. Dicho monto de dinero sería girado a los hogares a través de Familias en Acción, y representaría aproximadamente \$1,1 billones. Como se puede observar en el Cuadro 15 mantener la estructura actual, solamente incrementando en un punto porcentual la tarifa general incrementaría el

Cuadro 15
DISTINTAS COMBINACIONES PARA AUMENTAR EL RECAUDO POR IVA

Modificación	Recaudo COP (\$)
Todos los bienes gravados a la tarifa general de 17% neto de devoluciones	7,2 billones
Todos los bienes gravados a la tarifa general de 16% neto de devoluciones	4,2 billones
Mantener estructura actual con un incremento de la tarifa general a 17%	3,9 billones
Mantener estructura actual con un incremento de la tarifa general a 18%	6,6 billones*

* La no linealidad en el recaudo se debe a los supuestos de evasión que se toman, a medida que se aumenta el recaudo el monto de evasión también lo hace más que proporcionalmente.

Fuente: elaboración propia con base en DANE.

recaudo en casi cuatro billones de pesos. Si todos los bienes se gravaran a la tarifa general de 16% el incremento del recaudo sería de más de \$4,2 billones neto de devoluciones a las familias más necesitadas. En conclusión, es claro cómo el IVA tiene el espacio suficiente para ser explotado como una nueva fuente de recursos tributarios en lugar de seguir abusando de las firmas colombianas, en detrimento del crecimiento económico.

Hagamos ahora una comparación de la reforma tributaria propuesta por el Gobierno, y la que aquí se recomienda, y sus efectos sobre la tarifa efectiva de tributación de las empresas. Como se puede observar, la propuesta del Gobierno eleva la tarifa efectiva promedio hasta 52,5% mientras que mantener el 4x1000 y aumentar la tarifa general del IVA a 18% e incluir una sobretasa al CREE de 3% sobre los excesos a 800 millones de base imponible de CREE, la disminuiría a 49,7%.

Para demostrar las ventajas de hacer la reforma tributaria a través de impuestos indirectos, en lugar de incrementar la ya elevada carga tributaria de las empresas, se llevó a cabo una simulación en el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo, en el que se intentan replicar de forma simplificada las condiciones de la coyuntura actual. De esta forma, se simuló en el Modelo una brecha fiscal de \$12,5 billones en 2015 generada a partir de una caída de las transferencias de las firmas al gobierno; estos menores ingresos de capital del gobierno reflejarían la caída de los ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos, y en particular la transferencia de dividendos por parte de Ecopetrol, en una coyuntura de bajos precios y producción estancada.

Ante esta caída de los ingresos, el gobierno puede tener tres reacciones: a) transfiere estos menores ingresos al déficit fiscal y lo financia con deuda; b) reduce el gasto para mantener el nivel de déficit; y

Cuadro 16
PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA TET
(Billones de pesos)

USD miles	Propuesta Gobierno*	Alternativa
Contribuciones sociales	107,6	257,7
GMF al 4x1000	3,4	3,4
Impuesto a la riqueza	3	-
Incremento tarifa general del IVA a 18%	-	6,6
Sobretasa al CREE 7% / 3%	5,8	2,5
Eliminación devolución dos puntos de IVA	0,4	-
Total	12,6	12,5
TET*	52,5%	49,7%

Los cálculos para la propuesta del gobierno son aquellos correspondientes a 2017, último año de existencia del impuesto a la riqueza.

* Son los promedios simples de los tres tipos de empresa: pequeña, mediana y grande.

Fuente: elaboración propia con base en DANE y MHCP.

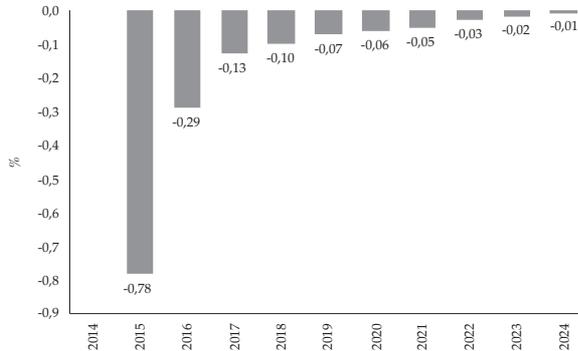
c) mantiene constantes los gastos y el déficit, y compensa los menores ingresos de capital con mayores ingresos tributarios. En esta simulación se usó la tercera opción, para tener en cuenta la existencia de la Regla Fiscal, que restringe la opción del endeudamiento, y la rigidez a la baja del gasto en Colombia, que puede alcanzar 88% del total (Clavijo, 2011).

Por lo tanto, la simulación introduce una caída de los ingresos fiscales, que es compensada con un ajuste a las tarifas tributarias, en este caso del IVA. En el Gráfico 5 se puede observar el impacto sobre crecimiento del PIB de esta simulación, comparada con un escenario base en donde no se presenta el choque negativo a los ingresos. Como se puede observar, el crecimiento del PIB ante una reforma que incrementa el recaudo únicamente a través de

la tarifa del IVA generaría un impacto negativo en el crecimiento del PIB de aproximadamente 0,16 puntos porcentuales anuales, en promedio en la próxima década. El impacto se presenta con más fuerza en los dos primeros años de implementación de la reforma, y luego va suavizándose hasta desaparecer hacia el final del periodo estudiado.

Como se puede ver, el impacto promedio sobre crecimiento de una reforma tributaria que incremente la tarifa del IVA, de 0,16%, es menor al estimado para una reforma que se base en los impuestos a las empresas, que llega a alcanzar 0,48% anual. Por otra parte, la gran diferencia entre el impacto macroeconómico de los dos mecanismos de reforma tributaria es que al incrementar el IVA se afecta el rubro de consumo privado, en especial

Gráfico 5
IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB
DE UNA REFORMA TRIBUTARIA BASADA
ÚNICAMENTE EN EL IVA



Fuente: Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

de los hogares; en contraste, al aumentar la carga tributaria de las empresas se afecta negativamente la inversión privada. El punto es que ambos rubros de demanda impactan de manera muy distinta el ahorro agregado de la economía: mientras que el consumo privado se mueve en dirección contraria al ahorro de los hogares, una alta tasa de inversión está asociada con una mayor capacidad de ahorro en el largo plazo. En síntesis, a través del IVA el impacto de la reforma se diluye más rápidamente y su impacto es mínimo sobre el crecimiento de largo plazo de la economía minimizando el costo social de la misma.

VI. Conclusiones

Frente a la reforma tributaria propuesta por el Gobierno muchos analistas han elevado su voz de

alarma sobre su posible impacto en la inversión, crecimiento y el empleo, en especial en un entorno internacional de crecimiento lento y una enorme pérdida en los términos de intercambio de la canasta exportadora por la caída en la cotización del petróleo y el carbón. En este documento se ha analizado el impacto de la reforma tributaria en curso en el Congreso en términos del aumento que implicaría en la tasa efectiva de tributación (TET), el costo del uso del capital, la inversión y el crecimiento económico. El análisis partió de una amplia muestra de microdatos facilitada por la Superintendencia de Sociedades que permitió establecer tres empresas de tamaño tipo, pequeñas, mediana y grande para simular el impacto de la reforma tributaria. Así mismo, se analizó la TET por sectores donde se encontró que ésta se ubica en un rango entre 52% y 59% al analizar la información que suministran las empresas a la Superintendencia de Sociedades.

Con la nueva propuesta del Gobierno, aprobada en las comisiones del Congreso, que elimina en el tiempo el impuesto al patrimonio y simultáneamente establece una sobretasa permanente al CREE, el incremento en la TET es de 3 puntos porcentuales. Sin embargo, debido a la exención a la sobretasa del CREE a los primeros \$800 millones de la base imponible de este impuesto, el impacto final sobre las empresas pequeñas es neutro respecto al nivel actual de tributación. Para las grandes empresas el incremento de la TET es de 2.7 puntos porcentuales (de 48,3% a 51%). Las

empresas medianas son las que llevan la peor parte pues el impacto es un aumento importante en la TET de 3 puntos (de 53,6% a 56,9%). En el caso de las empresas medianas al contar con un patrimonio significativo como proporción de sus ingresos operacionales y una plantilla significativa de empleados como proporción de su capital fijo que le implican unas desproporcionadas contribuciones sociales, terminan con las TET más elevadas. En cuanto a las empresas grandes, el incremento en el CREE es más que proporcional respecto a la disminución en el impuesto al patrimonio y también terminan con una TET más elevada que la actual.

El incremento promedio de casi 6% en la tasa de TET aumenta en algo más de 2 puntos el costo del uso del capital, lo que finalmente reduce en el largo plazo en cerca de 2 puntos la inversión como proporción del PIB. Este resultado fue introducido al Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo para encontrar el impacto final sobre crecimiento y empleo. Según los resultados arrojados por el Modelo, la reforma tributaria y su impacto negativo sobre la inversión reducirían en 0,48 puntos porcentuales la tasa de crecimiento potencial de la economía colombiana; esto terminaría incrementando la tasa de desempleo en cerca de 0,6%, lo que se traduce en una pérdida anual de 132.000 empleos formales. En el estudio se compararon las TET de Colombia con y sin reforma con la de sus socios de la Alianza Pacífico. Como resultado se obtuvo que Chile cuenta con la TET más baja para las grandes empresas (27,2%), seguido por Perú

(38,2%) y México (40,7%). Colombia actualmente tiene la tasa más alta con 48,3%, y con la reforma subiría aún más, a 51%, lo que en efecto disminuiría la competitividad del país para atraer inversiones extranjeras y retener los capitales nacionales. Hay que recordar que la mitad de la inversión extranjera directa está atada al sector minero energético y ésta muy probablemente se va a reducir en forma sustancial por la nueva realidad de precios internacionales.

En cuanto a la competitividad del régimen de zonas francas, esta recibe un golpe demoledor pues en la actualidad su TET es similar a la del régimen de maquila en México (33,6% vs 32,4%). Con la reforma las nuevas zonas francas incrementarían su TET a 44,9%, lo cual en la práctica hace inviable la promoción del instrumento frente a todos sus competidores en América Latina. En particular, hay que tener presente que el régimen de zonas francas no compite con el régimen en territorio nacional sino con todos los países de la región que tienen regímenes de zonas francas.

Conscientes de la necesidad de recursos fiscales para el Gobierno de al menos \$12,5 billones más, sumado a otro faltante aún por estimar por cuenta de la reducción del precio del petróleo (que puede superar los \$4 billones), se analizó una alternativa tributaria más amigable con el crecimiento económico y el empleo. Los diversos análisis internacionales muestran que en general una fórmula ganadora la constituye un mayor impuesto al

valor agregado compensando a los más pobres con transferencias directas y eliminando las fuentes de evasión. Para ello elaboramos una alternativa que mantiene el impuesto a las transacciones financieras, incluye un incremento en dos puntos del IVA y con tan solo 3 puntos adicionales del CREE recaudarían los \$12,5 billones que busca el Gobierno. No obstante, también señalamos la urgencia de reducir y eliminar fuentes de evasión. Una de ellas son las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) que reciben ingresos netos superiores al 15% del PIB y donde hay indicios que un número significativo de ellas son utilizadas como un mecanismo para evadir impuestos.

Para demostrar la menor distorsión que representa una reforma tributaria basada en el recaudo del IVA, se llevó a cabo una simulación de Equilibrio General en donde se generó una brecha

fiscal similar a la de la actual coyuntura, de \$12,5 billones, y se compensó el recaudo enteramente por un aumento de la tasa del IVA. Los resultados arrojados por la simulación estiman que el impacto sobre crecimiento del PIB sería de 0,15 puntos porcentuales anuales, cifra menor a la arrojada en la simulación sobre la reforma basada en impuestos a las empresas que es de 0,48 puntos anuales.

Naturalmente una reforma tributaria estructural como la planteada en este documento requiere de una adecuada discusión en la opinión pública y el Congreso. Por ello pareciera razonable la solicitud de muchos gremios para que la reforma que actualmente se tramita en el Congreso solo sea por la vigencia de un año, el 2015, que, manteniendo una situación fiscal sana, obligue a abordar en el corto plazo la discusión y definición de la estructura tributaria que urgentemente requiere el país.

