

Elementos para una Reforma Tributaria Estructural (2014-2018)



Centro de
Estudios
Económicos



THE TAX-MAN ...DIAN

PARTE

1

Elementos para una Reforma Tributaria Estructural (2014-2018)

Por: | Sergio Clavijo
Alejandro Vera - ANIF
Nelson Vera

PARTE

2

El Impuesto de Renta en Colombia

Por: | Horacio Ayala



Bogotá, septiembre de 2014

ANIF

Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Calle 70A No. 7-86

Bogotá D.C., Colombia

Copyright © 2014 ANIF

ISBN: 978-958-57042-6-8

Impresión y encuadernación: Impresione C

Diseño y diagramación: Tatiana Herrera.

Impreso y hecho en Colombia.

CONTENIDO

PARTE

1

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL (2014-2018)

Por: Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Nelson Vera - ANIF

Resumen	9
Introducción	11
I. Análisis de la coyuntura tributaria 2010-2014	17
II. Experiencia Internacional: Colombia vs. Alianza del Pacífico	25
III. Tasas efectivas de tributación en Colombia	41
IV. Efectos microeconómicos de la Ley 1607 de 2012	51
V. Propuesta de Reforma Tributaria (a manera de conclusiones)	57
Referencias bibliográficas	65

PARTE

2

EL IMPUESTO DE RENTA EN COLOMBIA: EFECTOS DE LA LEY 1607 DE 2012

Por: Horacio Ayala

Resumen	71
Introducción	73
I. Impacto administrativo y reglamentario de la Ley 1607 de 2012	75
II. Efectos sobre la tributación efectiva de la Ley 1607 de 2012	93

Elementos para una Reforma Tributaria Estructural (2014-2018)

Sergio Clavijo
Alejandro Vera
Nelson Vera



Bogotá, septiembre de 2014

RESUMEN

Este documento evalúa la estructura tributaria de Colombia, teniendo en cuenta su posición relativa dentro de América Latina y las presiones adicionales de gasto que se vislumbran para el período 2014-2018 (tasadas por diversas fuentes en cerca de 2 puntos del PIB por año). Allí, es de destacar que Colombia enfrenta una paradoja tributaria: estamos recurriendo a tasas elevadas de Imporrenta-Impopatrimonio (que pueden llegar al 51% en el caso de las firmas), arriesgándonos a frenar la inversión, pero al mismo tiempo registramos bajos niveles de recaudo del 14.3% del PIB en cabeza del Gobierno Central (vs. el 17% del PIB en América Latina). Esto se explica por el hecho de mantener bases de gravamen bajas, donde priman la informalidad, la corrupción y la abierta evasión-elusión.

Todo esto hace que Colombia esté en mora de implementar una Reforma Tributaria Estructural que eleve la tributación efectiva

en al menos 2 puntos del PIB. Dicha propuesta debería avanzar en los frentes de: i) mantener lo alcanzado por el IMAN (generando progresividad y lucha contra la evasión); ii) elevar la tasa general del IVA del 16% al 18%; y iii) desmontar el 4x1.000, lo cual ayudaría a reducir la evasión en Imporrenta e IVA, con ganancias estimadas hasta del 10% en dicho recaudo una vez se eleve la formalización transaccional.

Clasificación JEL: Ingresos Públicos y Tributación (H2), Tributación y Eficiencia (H21), Impuestos a las Firmas (H25), Impuestos Personas Naturales (H24).

INTRODUCCIÓN

Colombia se ha caracterizado históricamente por tener bajos niveles de presión tributaria, donde la relación tributos/PIB ha promediado niveles del 13.2% del PIB en cabeza del Gobierno Central (GC) durante la última década (vs. niveles del 17% del PIB en América Latina). A diferencia de lo ocurrido con las presiones de mayor gasto público, atribuibles a una mezcla de mandatos de la Constitución de 1991 y de laxitud legislativa, esta baja presión tributaria de Colombia ha sido el resultado de una escogencia subóptima por parte de los gobernantes y legisladores del período 1990-2014. En efecto, en Colombia primó *de facto* la idea de esperados efectos cascada resultantes de otorgar alivios y exenciones que supuestamente compensarían en crecimiento económico y recaudo provenientes de dichas “gabelas tributarias”. Claramente, ello no ocurrió ni en el frente del crecimiento (hemos seguido promediando el mismo 4.5% histórico por año), ni en el del recaudo, donde inclusive en las fases de aceleración ha sido notoria la baja presión tributaria, nunca llegando a sobrepasar los niveles del 15% del PIB en cabeza del GC.

Durante la Administración Santos I (2010-2014) la tributación se logró elevar a niveles del 14.3% del PIB, por encima del 12%-13% del PIB observado hace apenas un par de años. Sin embargo, como veremos en detalle, ello no obedeció a la implementación de una Reforma Tributaria Estructural, con aumentos permanentes en los recaudos. Allí han primado, más bien, medidas marginales aisladas y no replicables, donde cabe destacar: i) las encomiables ganancias en materia de fiscalización por parte de la Dian, denunciando valientemente las mafias del IVA, incluso al interior de su estructura; ii) el desmonte de ciertas “gabelas” al capital y taponamientos a la evasión-elusión del 4X1.000 (en particular en lo concerniente a pagos a terceros-derivados), según la Ley 1430 de 2010; y iii) la sustitución de pagos parafiscales (que antes no constituían recaudo) por pagos tributarios bajo la modalidad del CREE, según lo actuado en la Ley 1607 de 2012 (nótese que la mayoría de esos recaudos no constituyen mayor espacio fiscal debido a que están atados a los presupuestos del Sena-ICBF, la salud o la educación, ver Anif 2014a).

Sin embargo, aun esa presión tributaria del 14.3% del PIB luce totalmente inadecuada frente a las presiones de gasto que se vislumbran en la próxima década, las cuales han sido tasadas recientemente en cerca de 2 puntos del PIB por año (ver Villar y Forero 2014; y Clavijo *et al.* 2013). Allí se destacan: las necesidades para el apoyo del agro (0.4% del PIB), el fondeo de las pensiones (0.2% del PIB), el costo de la homologación del POS en salud (0.8% del PIB), las mejoras en educación (0.3% del PIB, incluyendo la implementación de la jornada única) y la atención a la primera infancia (0.4% del PIB, llegando a coberturas plenas de la población vulnerable).

Lo peor de todo esto es que esas presiones de gasto público son susceptibles de empeorar. Ellas vendrán de los frentes de: i) mayores requerimientos de financiamiento público para la infraestructura, equivalentes a 1 punto del PIB (sostenidas al menos por un quinquenio), tal como ya lo atestiguan vigencias futuras que en VPN rondan el 9% del PIB (ver Anif 2013a); y ii) mayores gastos en pensiones (incluidos los BEPs) y en salud, donde en este último caso inicialmente los habíamos tasado en un 0.5% del PIB, pero hoy lucen insuficientes frente a la forma tan “generosa” en que la Corte Constitucional acaba de interpretar la Ley Estatutaria en Salud (correspondiente al Proyecto de Ley 209 de 2013 del Senado); y iii) mayores costos del posconflicto, los cuales podrían rondar otro punto del PIB, incluyendo programas como la formalización de tierras, la creación de una nueva jurisdicción agraria y el fondo de tierras para la paz.

Dado el anterior panorama de crecientes presiones de gasto público, en este documento ofrecemos una dosis de “realismo no mágico” en materia de gasto público y de recaudo tributario, una vez ha pasado la euforia electoral de mayo-junio de 2014. Como veremos, actualmente Colombia realiza gasto público por un total del 29% del PIB (en cabeza del Consolidado Público) y claramente nuestro país funciona deplorablemente frente a lo que ocurre, por ejemplo, en Chile, donde con el 23% del PIB de gasto público logran “hacer bellezas” en infraestructura y en educación.

En lo concerniente a los recaudos, es claro que Colombia enfrenta una paradoja tributaria: estamos recurriendo a tasas elevadas de Imporrenta-Impopatrimonio (que pueden llegar al

51%), arriesgándonos a frenar la inversión, pero al mismo tiempo registramos bajos niveles de recaudo en cabeza del Gobierno Central, del 14.3% del PIB en Colombia (vs. 17.4% en Chile). Esto se explica por el hecho de mantener bases de gravamen bajas, donde prima la informalidad, la corrupción y la abierta evasión-elusión.

Todo esto hace que Colombia esté en mora de implementar una Reforma Tributaria Estructural que eleve la tributación efectiva en al menos 2 puntos del PIB. Ello con el agravante de que la recién reelegida Administración Santos II (2014-2018) deberá entrar a sustituir los recaudos del 4x1.000 y el Impuesto Patrimonial, totalizando casi un 1.5% del PIB de tributación vigente.

En el primer capítulo de este documento analizaremos la coyuntura tributaria del período 2010-2014, incluyendo tres reformas tributarias que desperdiciaron la oportunidad de haber incrementado los recaudos de forma estructural. En el capítulo 2 abordaremos los temas de: i) comparaciones internacionales referidas a la Alianza del Pacífico, analizando cómo lograr un mejor equilibrio entre el gasto y el recaudo tributario; y ii) el análisis macro de las estructuras tributarias de Chile y Colombia, donde argumentaremos que nuestro país continúa recargándose en exceso en tributos antitécnicos (4x1.000 e Impopatrimonio). Esto último en detrimento del potencial que existe a través de incrementar los impuestos indirectos (especialmente el IVA), que es la fuente de mayores recaudos tanto en Chile como en Europa. Los capítulos 3 y 4 ahondarán en el análisis micro de las tasas efectivas de los hogares y las firmas, cimentando las

conclusiones macro del capítulo 2. Finalmente, el capítulo 5 contiene nuestra propuesta de reforma tributaria.

El mensaje central es que Sí se requiere una reforma tributaria, donde debemos: i) mantener lo alcanzado por el IMAN (generando progresividad y lucha contra la evasión); ii) movernos en la dirección de elevar la tasa general del IVA; y iii) desmontar el 4x1.000, lo cual precisamente ayudaría a reducir la evasión en Imporrenta e IVA, con ganancias estimadas hasta del 10% en dicho recaudo una vez se eleve la formalización transaccional.

I. ANÁLISIS DE LA COYUNTURA TRIBUTARIA 2010-2014

La Administración Santos recibió unas finanzas públicas con un desbalance cercano al -4% del PIB a nivel del Gobierno Central (GC) y un -3% a nivel del Consolidado Público (CP). Estas cifras implicaban déficits primarios del orden del -1% para el GC y del -0.1% para el CP. Así, el gobierno tuvo que cambiar rápidamente la orientación en materia de tributación, impulsando tres reformas durante su primer mandato: la Ley 1430 de 2010, la sobretasa al Impopatrimonio del Decreto 4825 de 2010 y la Ley 1607 de 2012. Con ello, rompió varias promesas de su campaña (por el bien del país), con el fin de evitar mayores deterioros en las finanzas públicas. Veamos esto con algo de detalle.

La primera reforma de la Administración Santos I (2010-2014) estructuró, de forma bastante improvisada, taponamientos a las exenciones al capital y algunos estímulos al sector productivo, todo ello plasmado en la Ley 1430 de 2010. Esta reforma se conoció como la Minirreforma Tributaria (MRT) en tanto su recaudo promedio anual (neto de los drenajes que genera) fue de solo un 0.2% del PIB, ver Anif 2010.

El primer componente principal de dicha MRT se dirigió a taponar, en el corto plazo, elusiones al Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF o 4x1.000) por valores anuales estimados en \$1.5-\$1.8 billones (0.2% del PIB). Al mismo tiempo, dicha MRT buscó desmontar el 4x1.000 (promesa de campaña) hacia el mediano plazo, lo cual implicaría dejar de recibir recursos por el 0.8% del PIB por año al culminar su desmonte gradual durante 2014-2018. Sin embargo, ahora durante 2013-2014, dicho desmonte luce “emproblemado”, dado que: i) las partidas presupuestales del agro, derivadas de los repetidos paros-bloqueos de 2013 (0.7% del PIB para 2014), ya pospusieron ese cronograma de desmonte en un año; y ii) las presiones de gasto que se vislumbran para el período 2014-2018 han llevado a la recién reelegida Administración Santos II a considerar su permanencia.

El segundo componente grueso de la MRT consistió en anticipar el desmonte de la exención tributaria del 30% por reinversión de utilidades para el año 2011. En la campaña de 2010 ello se había desestimado por la supuesta “preservación de la confianza inversionista” y en los primeros meses de gobierno se había hablado de un desmonte a partir de 2014. Para el grueso de los economistas era evidente la grave distorsión que se había generado bajo Uribe I-II en la relación Capital/Trabajo, con agravamiento del desempleo y la informalidad al haber legislado a favor del “capital” y en contra del “trabajo” (incluyendo las alzas en parafiscales, ver Anif 2014b). El desmonte de dicha exención al capital permitió incrementar el recaudo en unos \$4 billones (0.6% del PIB) por año.

Ya mencionamos cómo el balance de recaudo de esa MRT habría arrojado un neto del +0.2% del PIB/año para el período 2011-2018. Sin embargo, dichos recursos terminaron drenados por los efectos negativos de medidas como: a) las reformas arancelarias de 2011-2012 (-0.1% del PIB, reduciendo el arancel promedio del 12% al 6%); y b) los costos de las reducciones en los parafiscales para la población vulnerable (-0.1% del PIB), según la Ley 1429 de 2010 (Ley de Primer Empleo), ver cuadro 1.

Así, la suma de la MRT+Ley de Primer Empleo+Reforma Arancelaria fue fiscalmente neutra, pues balanceó ingresos y gastos. La verdad es que el gobierno nunca pretendió que la MRT tuviera elementos estructurales, lo cual resultó siendo cierto. Precisamente en ello radicó su debilidad, desperdiciando capital político fresco y con gran potencial (el del primer año de gobierno).

La segunda reforma tributaria de la Administración Santos corrió por cuenta de las modificaciones al Impuesto al Patrimonio. Ello con el fin de fondear los gastos humanitarios y de recuperación de infraestructura después de la temporada invernal de 2010-2011 (la peor temporada de lluvia en cinco décadas). En efecto, el Decreto 4825 de 2010 amplió la base gravable del Impopatrimonio al rango \$1.000-\$3.000 millones a tasas del 1%-1.4%. Adicionalmente, generó sobretasas del 0.6% para patrimonios en el rango de \$3.000-\$5.000 millones y del 1.2% para aquellos superiores a los \$5.000 millones. Cabe recordar que aquellos patrimonios netos superiores a los \$3.000 millones ya venían afectados por la Ley 1370 de 2009, luego al computar la sobretasa quedaron pagando un total del 3%

Cuadro 1. Efectos fiscales de las reformas de 2010
(Ley 1430 de 2010: MRT; Decreto 4114 de 2010: Rebaja Arancelaria; y Ley 1429: Pymes-Primer Empleo)

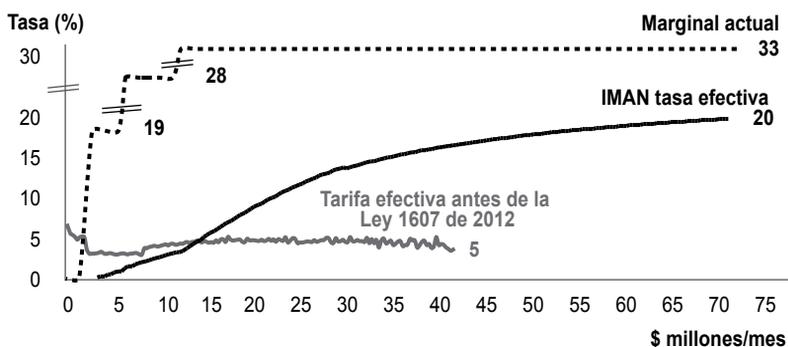
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1. 4 X1,000									
i) Taponamiento	1.800	1.500	1.500						4.800
ii) Descuento del 50%			-264	-264	-264	-264	-264	-264	-1.584
iii) Gasto invierno		-1.331	-1.338						-2.669
iv) Desmonte					-2.500	-3.750	-3.750	-5.000	-15.000
v) Gastos agro				-5.200					
2. Sobretasa a la energía	-300	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-4.500
3. Exención por reinversión	3.500	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	31.500
4. Exención combustible en zonas de frontera	260	260	260	260	260	260	260	260	2.080
5. Alivio a las Pymes									
i) Parafiscales, Primer Empleo, Importenta	-219	-219	-219	-219	-219	-219	-219	-219	-1.752
6. Reforma arancelaria	-600	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-6.200
7. Total Neto (7= 1+2+3+4+5+6)	4.441	2.810	2.539	-2.823	-123	-1.373	-1.373	-2.623	6.675
% del PIB	0.7	0.4	0.4	-0.4	0.0	-0.2	-0.1	-0.3	0.1

Fuente: cálculos propios con base en Confis-DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Dian.

en el rango \$3.000-\$5.000 millones y un 6% en los superiores a los \$5.000 millones, pagaderos sobre patrimonios con corte al 1º de enero de 2011, durante 2011-2014. El recaudo adicional por cuenta de la sobretasa y la ampliación de la base patrimonial ha venido aportando cerca del 0.2% del PIB durante 2011-2013, llevando el total de recursos del Impuesto Patrimonial al 0.6% del PIB.

Finalmente, la reforma tributaria más reciente (Ley 1607 de 2012) introdujo tres componentes principales al estatuto tributario. El primero se refirió a las sustantivas mejoras en equidad vía Imporrenta de persona natural, donde se han reducido las cargas para ingresos mensuales inferiores a \$12 millones, pasando sus tasas efectivas del 3%-5% al 0.1%-5%. Para los mayores ingresos se han elevado las tasas efectivas del 5% al 10%-27%, esto a través de aplicar el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), poniéndole un “piso” a la metodología de declaración de renta tradicional, ver gráfico 1.

**Gráfico 1. Tasas de tributación efectiva persona-natural:
IMAN vs. régimen ordinario anterior
(% y \$ millones)**



Fuente: cálculos propios con base en MHCP y Dian.

El segundo componente provino de la Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), que estará gravando con un 9% (2013-2015) y un 8%, de allí en adelante, las utilidades empresariales. Estos recursos estarán sustituyendo el recaudo del 1% del PIB, correspondiente al desmonte de parafiscales laborales por 13.5 pp (= 2% Sena + 3% ICBF + 8.5% salud), todo esto tras haber reducido el Imporrenta empresarial del 33% al 25%.

El tercer componente grueso tuvo que ver con la creación de tres tasas de Imptoconsumo (4%, 8% y 16%), tendientes a compensar la reducción de tasas del IVA de 7 a 3 (0%, 5% y 16%). Con ello se buscaba aumentar la eficiencia del IVA del 31% al 42%, teniendo como referente el modelo chileno. Infortunadamente, los elevados niveles de corrupción, incluyendo al interior de la Dian, llevaron al gobierno a mezclar el IVA con la extensión de los impuestos al consumo final (algo extraño para Colombia), luego es difícil anticipar la eficacia de este componente de la reforma.

Conceptualmente hablando, nuestro balance de dicha iniciativa se puede resumir así: 1) bien por los esfuerzos de buscar mayor equidad en la tributación de persona-natural a través del IMAN; 2) regular en los esfuerzos de simplificación del IVA, pues se complica al introducir un sistema (no probado) de impuestos al consumo y sin lograr ganancias netas en el recaudo de relevancia; 3) regular en los esfuerzos por aliviar las cargas no salariales sobre la nómina, pues no se introdujeron rubros clave (como Cofamiliares) y no se vincularon al presupuesto los gastos del Sena-ICBF, generando fenómenos de “caja atrapada” (tal como hoy ocurre con diversas cuentas de pensiones y del Fosyga); y 4) mal por no

haber apuntado a incrementar la presión tributaria de Colombia dadas las contingencias de gasto ya comentadas (ver Anif 2013b).

En síntesis, si bien las tres reformas tributarias de 2010-2014 tuvieron elementos valiosos (desmonte de exenciones al capital, desmonte parcial de parafiscales y mejoras en equidad del Impuesto personal), se cometió el error de desperdiciar la “ventana histórica” de relativa tranquilidad fiscal para haber elevado la relación Recaudo/PIB en al menos 2 puntos, dadas las grandes necesidades del país.

Todo esto confirma que Colombia está abocada a continuar presenciando una reforma tributaria cada año y medio, pues ninguna de ellas ha logrado solucionar los problemas estructurales (bajo recaudo y excesivas “destinaciones específicas”). De hecho, ya mencionamos cómo durante 2014-2015 deberá impulsarse otra reforma tributaria, así sea solo para sustituir la pérdida de recaudo anual del 1.5% del PIB que estarán produciendo el desmonte del 4x1.000 y la finalización del Impuesto Patrimonial.

II. EXPERIENCIA INTERNACIONAL: COLOMBIA VS. ALIANZA DEL PACÍFICO

Hemos venido comentando cómo Colombia presenta reducidas presiones tributarias del 14.3% del PIB en cabeza del GC y del 17.1% del PIB al considerar el total del CP. Dichas cifras resultan sustancialmente inferiores al promedio de América Latina, donde se observan cifras del 17% del PIB para el GC y del 21% para el CP.

Ahora bien, ¿cómo estamos en este frente de presión tributaria frente a nuestros pares de la Alianza del Pacífico? Pues bien, allí la conclusión es similar. Como veremos, Colombia es el segundo país con menor presión tributaria, situándose por debajo de las cifras de Chile (19% del PIB) y Perú (18.1% del PIB), tan solo superando a México (15% del PIB). Esto resulta preocupante dadas las urgentes presiones de gasto que enfrenta Colombia en las materias ya mencionadas de seguridad social e infraestructura. Incluso, aquí veremos cómo el agravante fiscal de Colombia proviene de sus presiones de gasto, siendo, de lejos, el más abultado de nuestros pares de la Alianza del Pacífico.

1. LA ESTRUCTURA FISCAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

El cuadro 2 ilustra cómo el total de ingresos tributarios de Chile se ha incrementado del 16.9% al 19% del PIB durante el período 2003-2012. Si a esa cifra le añadimos las contribuciones referidas a la seguridad social y los recaudos no tributarios (principalmente aportes de capital de las firmas estatales, como Codelco), se observa que el total de ingresos se ha expandido del 21.9% al 23.8% del PIB durante esta última década. Gracias a que el total de gasto público se ha incrementado en solo un 0.8% del PIB, mientras que el total de ingresos lo ha hecho en un 1.9%, Chile mantiene una envidiable posición fiscal, con un superávit del 0.6% del PIB y un primario también positivo del 1.2% del PIB.

Algo similar ha ocurrido en Perú, donde sus ingresos tributarios se han incrementado en cerca de 6 puntos del PIB durante la última década, llegando al 18.1% del PIB al cierre de 2012, en parte gracias a su saludable crecimiento económico de la última década (6.4% en promedio). Al sumar los ingresos de la seguridad social (2% del PIB) y los ingresos no tributarios (1.6% del PIB), sus ingresos totales muestran incrementos igualmente saludables, pasando del 17.6% al 21.7% del PIB durante 2003-2012. Por el contrario, su gasto público ha permanecido en niveles similares a los de hace diez años (aumentando tan solo en medio punto del PIB), permitiéndole a Perú pasar de déficits del -1.6% del PIB en 2003 a superávits del 2% del PIB actualmente. En términos

**Cuadro 2. Estructura fiscal de la Alianza del Pacífico
(Consolidado Público, % del PIB)**

	Chile		Colombia		México		Perú	
	2003	2012	2003	2013	2003	2012	2003	2012
I. Ingresos totales	21.9	23.8	27.0	27.7	23.2	22.7	17.6	21.7
Ingresos tributarios	16.9	19.0	15.1	17.1	13.8	15.0	12.8	18.1
Cont. seguridad social	1.4	1.4	2.0	1.8	2.0	1.6	2.0	2.0
No tributarios	3.7	3.4	10.0	8.8	7.5	6.1	2.8	1.6
II. Gastos totales	22.4	23.2	29.8	28.7	23.9	25.3	19.2	19.7
Operativos	8.3	8.6	9.3	8.1	13.7	12.4	11.5	10.2
Transferencias	9.6	9.8	8.9	10.5	4.4	6.1	2.7	2.9
Seguridad social	5.1	4.2	6.8	7.7	2.1	2.8	N.A.	1.9
Otras transf.	4.5	5.6	2.1	2.8	2.3	3.3	N.A.	1.0
Intereses	1.1	0.6	4.2	2.3	2.8	2.0	2.2	1.1
Inversión	3.4	4.2	7.4	7.8	3.0	4.8	2.8	5.5
Déficit (-), I - II	-0.5	0.6	-2.7	-0.9	-3.3	-2.6	-1.6	2.0
Balance primario	0.6	1.2	1.6	1.5	-0.5	-0.6	0.6	3.1
Memo:								
Transferencias territoriales	0.2	0.6	4.6	3.9	3.3	N.A.	3.3	3.3
Deuda pública/PIB	5.0	11.9	56.8	43.3	44.7	43.5	47.1	20.5

Fuente: cálculos propios con base en Cepal, FMI, MHCP y Bancos Centrales de cada país.

del primario, esa dinámica de ingresos y gastos le ha permitido a Perú saltar de déficits del -0.6% del PIB en 2003 a favorables registros del 3% del PIB actualmente.

En México, los ingresos tributarios se han logrado aumentar en cerca de un punto del PIB durante la última década, pasando del 13.8% en 2003 al 15% del PIB actualmente. Sin embargo, sus ingresos totales han disminuido por cuenta de las reducciones en los recursos provenientes de la seguridad social (del 2% al 1.6% del PIB) y de sus ingresos no tributarios (del 7.5% al 6.1% del PIB). En el primer punto, ha jugado la elevada informalidad de su economía (llegando a niveles del 60% según su relación Cotizantes a Seguridad Social/PEA), situación que se ha tratado de enmendar mediante la reciente reforma laboral de la Administración Peña-Nieto, flexibilizando la contratación por horas y reduciendo las indemnizaciones por despidos (ver Anif 2012). En el segundo rubro han pesado las ineficiencias de la petrolera estatal Pemex, donde sus aportes a las arcas públicas se han estancado en cerca de 3 puntos del PIB. Ello también ha buscado enmendarse mediante una reciente reforma energética, permitiendo la entrada de capitales extranjeros al sector de hidrocarburos mexicano.

Adicionalmente, México ha visto incrementar sus gastos en cerca de 1.4 puntos del PIB durante la última década, pasando del 23.9% del PIB en 2003 al 25.3% del PIB en 2012 (aun con reducciones del -1.3% del PIB en su gasto operativo). Todo esto ha derivado en que México tan solo haya podido reducir su déficit en cerca de medio del PIB durante la última década, arrojando faltantes del -2.6% del PIB al cierre de 2012. Aun al descontar

sus pagos por intereses (2% del PIB), México incurre en un déficit primario del -0.6% del PIB, prácticamente igual al observado diez años atrás.

En Colombia, el recaudo tributario (consolidado, incluyendo cerca del 3% del PIB de los territorios) pasó del 15.1% al 17.1% del PIB durante 2003-2013, lográndose un significativo incremento del 2% del PIB durante la última década. Y, sin embargo, ese nivel de recaudo de Colombia está precisamente un 2% del PIB por debajo del que hoy obtiene Chile (19% del PIB), gracias a que en el país austral se observa una mayor eficiencia tributaria (con bases más amplias y una tarifa general del 19% en el IVA vs. el 16% que se aplica en Colombia). En ese frente de presión tributaria también nos sobrepasa Perú (18.1% del PIB) y tan sólo superamos a México, aunque ya vimos cómo sus presiones de gasto son menores (del 19.7% del PIB en Perú y del 25.3% en México vs. el abultado 28.7% del PIB que se observa en Colombia).

Ahora bien, las contribuciones a la seguridad social de Colombia también presentan la paradoja de altas tasas y bajo recaudo. Por ejemplo, las tasas del sector salud corresponden al 12.5% sobre la nómina (afectando también las mesadas pensionales) y las de las pensiones al 16%, pero su recaudo es bajo, pues llega al 1.8% del PIB actualmente. Nótese que esta cifra es inferior a las contribuciones del 2% del PIB que se tenían hace una década; esto como resultado de la abultada informalidad laboral, donde la relación pagos PILA/PEA ha fluctuado entre el 33%-35% (similares a los de Perú o México) pero inferiores al 60%-65% observado en Chile.

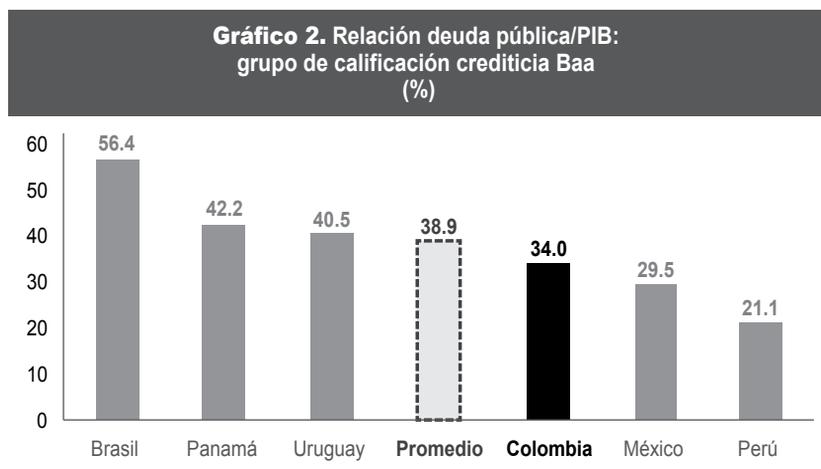
Particular atención requiere el rubro de ingresos no tributarios en Colombia, aportando cerca de un 8.8% del PIB (incluyendo los ingresos de capital provenientes de empresas estatales como Ecopetrol, ISA e Isagen). De esta manera, el total de ingresos fiscales de Colombia llega a la abultada cifra del 27.7% del PIB, similar a la de diez años atrás, pero donde se destacan los ingresos no tributarios (al igual que en México) y no la eficiencia del recaudo (como sí ocurre en Perú y en Chile).

El problema de Colombia es que si bien obtiene los ingresos más abultados de la Alianza del Pacífico (27.7% del PIB, superando a nuestros pares en 4%-6% del PIB), el gasto público de Colombia también los desborda (28.7% del PIB, superior en 3.4%-9% del PIB al gasto público de nuestros pares). En el caso particular de Chile, los ingresos colombianos son un 3.9% del PIB superiores. Sin embargo, el gasto de Colombia desborda el de Chile en un 5.5% del PIB, lo cual hace que, en vez de arrojar superávits, Colombia tenga déficits cercanos al -1% del PIB, cifra en todo caso inferior al -2.7% del PIB de hace una década. Nótese que como el nivel de deuda de Colombia (43% del PIB) es mucho mayor que el de Chile (12% del PIB), nuestro país arroja un superávit primario mayor (1.5% del PIB), pues sus pagos de intereses también son mayores (2.3% vs. 0.6% del PIB).

Más recientemente, algunas calificadoras de riesgo han repicado sobre las debilidades fiscales de Colombia al interior de su grupo prospectivo de calificación crediticia (grado de inversión-Baa2 en escala de Moody's). Por ejemplo, Moody's (2014) ha advertido que si bien Colombia presenta registros favorables del

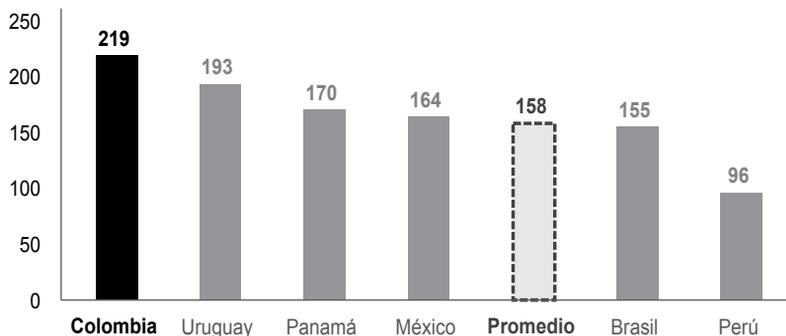
34% en su relación deuda pública/PIB en cabeza del GC (vs. un 38.9% del PIB del promedio de su calificación crediticia), su posición relativa se deteriora al escalar dicha deuda por los ingresos. En efecto, en términos de la relación deuda pública/ingresos, Colombia presenta valores del 220% del PIB, siendo el peor calificado dentro de su grupo, y excediendo por bastante el valor promedio del 160% (ver gráficos 2 y 3). Esto reafirma la idea de que el nivel de ingresos de Colombia es a todas luces insuficiente con referencia a su nivel de gasto y también insuficiente para cubrir su *stock* de deuda pública.

En síntesis, claramente el problema fiscal de Colombia proviene de su desbordado gasto público (casi un 29% del PIB vs. un 20%-25% de nuestros pares), el cual continúa con presiones crecientes en salud, pensiones, infraestructura, justicia y seguridad pública. Pero también enfrenta problemas por cuenta de sus bajos niveles



Fuente: Moody's.

**Gráfico 3. Relación deuda pública/ingresos:
grupo de calificación crediticia Baa
(%)**



Fuente: Moody's.

de recaudo tributario, ubicándose un 2% del PIB por debajo de los de Chile y un 1% del PIB por debajo de los de Perú. Dada la inflexibilidad a la baja del gasto público en Colombia, es claro que la solución fiscal tiene que venir de una mayor tributación, donde los estudios de Villar y Forero (2014) y Clavijo *et al.* (2013) nos hablan de faltantes de por lo menos un 2% del PIB. Más aun, hacia el futuro se tendrá menor margen de maniobra por el lado del gasto, ya que cerca del 90% del presupuesto viene atado, con amenazas crecientes por cuenta de las llamadas “vigencias futuras” referidas a la infraestructura, que ya representan cerca del 9% del PIB en VPN.

Ahora bien, ¿en dónde se encuentran esos espacios de gravamen que permitan elevar el recaudo en 2 puntos del PIB? A continuación compararemos la estructura tributaria de Colombia y de Chile tratando de responder dicho interrogante. En una pri-

mera instancia, cotejaremos los recaudos efectivos de los hogares y las firmas, concluyendo que el espacio en estas últimas luce agotado. En una segunda etapa, llegaremos a una conclusión similar mediante el análisis de los impuestos directos-indirectos.

2. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE CHILE Y COLOMBIA

■ A) LOS RECAUDOS EFECTIVOS FIRMAS-HOGARES

El cuadro 3 coteja la estructura tributaria de Chile con la de Colombia. Allí se observa que las firmas en Colombia pagaron cerca del 6.6% del PIB durante 2013, mientras que las de Chile aportaron solo el 5% del PIB. A pesar de que el pago de Imporrenta de las firmas (propiamente dicho) en ambos países asciende a una cifra similar al 5% del PIB, nótese que en Colombia los gravámenes del CREE (0.4% del PIB), del Impopatrimonio (0.4% del PIB) y los impuestos “operativos” (incluyendo los parafiscales y el 4x1.000) conllevan una cifra adicional del 1.6% del PIB, gravámenes inexistentes en Chile. Como veremos en un capítulo posterior, ese efecto cascada total de Imporrenta+CREE+Impopatrimonio puede llevar las tasas efectivas de las firmas a niveles del 51%.

Por eso es tan importante realzar esta consolidación de los tributos a la hora de discutir las posibles fuentes de mayor recaudo, pues estas dejan claro que las firmas en Colombia no cuentan

con espacio adicional para contribuir con mayores impuestos (ver Anif 2014c). En términos de recaudo efectivo, hoy las firmas de Colombia están pagando, por toda fuente y contra el mismo capital, un 32% más de impuestos que en Chile (= 6.6% del PIB en Colombia vs. 5% del PIB en Chile). El riesgo de no prestar la atención requerida a este hecho elemental de mirar no simplemente las tasas, sino el recaudo efectivo, es que mayores niveles de recaudo sobre las firmas implicaría empezar a sacrificar una inversión privada que ha jugado un papel fundamental para llevar el total de Inversión/PIB a los niveles récord del 28%, sin lo cual resultaría imposible mantener crecimientos cercanos a nuestro potencial del 4.5% por año.

El total de recaudo atribuible a los hogares en Colombia, en cambio, luce hoy similar al de Chile, cercano al 2% del PIB. Si bien el Imporrenta luciría más bajo en Colombia (1.5%) que en Chile (2.4%), una vez se computa el Impopatrimonio y los impuestos “operativos” que recaen sobre ellos, se llega a una cifra consolidada del 2% del PIB. Muy seguramente lo ya actuado en el IMAN (Ley 1607 de 2012) permitirá incrementar ese 1.5% del PIB hacia un 2% del PIB. Gracias a los cruces de información que viene haciendo la Dian, la lucha contra la evasión y la elusión debería estar ganando mayor terreno, amén del efecto que tendrá el reciente acuerdo FATCA con Estados Unidos.

El resto de los tributos en Colombia (10.3% del PIB) y en Chile (13%) descansan fundamentalmente sobre el recaudo del IVA. Aquí está la diferencia sustancial, pues mientras que Colombia tan solo logra recaudar un 4.9% del PIB, Chile alcanza un 8%

Cuadro 3. Ingresos tributarios: Colombia vs. Chile (Consolidado Público, % del PIB)			
	Colombia-2013 (1)	Chile-2012 (2)	Diferencia (1-2)
I) Firmas	6.6	5.0	1.6
a) Imporrenta	4.8	5.0	-0.2
b) CREE	0.4	N.A	
c) Impopatrimonio	0.4	N.A	
d) Operativos	1.0	N.A	
-Parafiscales	0.4		
-4X1.000	0.5		
II) Hogares	2.0	2.4	-0.4
a) Imporrenta	1.5	2.4	-0.9
b) Impopatrimonio	0.2	N.A	
c) Operativos	0.3	N.A	
-Parafiscales	0.0		
-4X1.000	0.3		
III) Resto (firmas+hogares)	10.3	13.0	-2.6
a) IVA	4.9	8.0	-3.1
b) Imposconsumo	0.2	N.A	
c) Locales	2.8	1.4	1.4
d) Seguridad social (SS)	1.8	1.4	0.4
e) Otros	0.6	2.2	-1.5
Ingresos tributarios totales (sin SS)	17.1	19.0	-1.9
Memo: Ingresos tributarios del Gob. Central	14.3	17.4	-3.1

Fuente: cálculos propios con base en FMI y Bancos Centrales - Ministerios de Hacienda de Colombia y Chile.

del PIB (un 63% más de recaudo). Allí las diferencias son de eficiencia y de tasa. Se ha calculado que mientras la relación Tasa/Recaudo ha sido solo del 31% en Colombia, en Chile se alcanza un 42%, gracias a sus buenos controles y baja corrupción (bajo una metodología similar, Steiner y Medellín, 2014, también encuentran bajos niveles de eficiencia del IVA en Colombia vs. sus pares de América Latina). Pero ello también tiene que ver con la baja tasa que tiene Colombia. De allí que la propuesta que haremos en el capítulo final tienda a elevar gradualmente la tasa general del IVA del 16% hacia el 17%-18%, entre otras para poder compensar el desplome de los recaudos por cuenta de las rebajas arancelarias que nos han dejado los TLCs. Eso fue exactamente lo que hizo Chile tan pronto aprobó su TLC con Estados Unidos, elevando la tasa general del 18% al 19%.

■ B) LOS IMPUESTOS DIRECTOS-INDIRECTOS

El cuadro 4 compara la estructura impositiva de Chile y Colombia en términos de impuestos directos vs. indirectos durante el período más reciente 2005-2013. Allí se observa que, durante este período, Colombia ha reducido la porción relativa a sus impuestos indirectos (del 60% al 52%) vs. los directos (elevándose estos del 40% al 48%), en buena medida por el incremento de casi el 2% del PIB observado en los directos. Dentro de estos gravámenes directos cabe destacar los que afectan las utilidades de las firmas (Imporrenta+CREE) y los ingresos de los hogares (Imporrenta), los cuales se han elevado del 5.2% al 6.7% del PIB, lo cual explica el 75% del incremento en los impuestos directos. El remanente

Cuadro 4. Impuestos directos e indirectos: Colombia vs. Chile
(Consolidado Público, % del PIB)

	Colombia			Chile		
	2005	2013	2012	2005	2012	2012
Impuestos directos	6.1	8.1	7.8	6.0	7.8	7.8
Imporrenta	5.2	6.7	7.4	5.2	7.4	7.4
Renta personal	1.9	1.5	2.4	1.7	2.4	2.4
Renta empresarial	3.3	4.8	5.0	3.5	5.0	5.0
CREE	N.A	0.4	---	---	---	---
Impopatrimonio	0.1	0.6	---	---	---	---
Locales (Predial-Rodamiento)*	0.8	0.8	0.4	0.8	0.4	0.4
Impuestos indirectos	9.1	9.0	11.2	11.6	11.2	11.2
IVA	5.2	4.9	8.0	8.1	8.0	8.0
(% Eficiencia)	33%	31%	43%	43%	42%	42%
Aranceles	0.8	0.6	0.2	0.5	0.2	0.2
Impuestos al consumo	0.3	0.6	---	---	---	---
Gasolina	0.3	0.4	---	---	---	---
Ley 1607 de 2012	N.A	0.2	---	---	---	---
Locales (ICA, licores y otros)	2.0	2.0	1.0	2.1	1.0	1.0
Impuesto Transacciones Financieras	0.7	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros**	0.1	0.1	2.0	0.9	2.0	2.0
Total ingresos tributarios	15.2	17.1	19.0	17.6	19.0	19.0
Memo:						
Ingresos tributarios Gob. Central	12.4	14.3	17.4	16.9	17.4	17.4
Seguridad Social (SS)	2.3	1.8	1.4	1.4	1.4	1.4

* Incluye Impuesto Predial y Rodamiento; participación inferida a partir de Bogotá.

** En el caso de Chile incluye impuestos a productos específicos, actos jurídicos y otros.

Fuente: cálculos propios con base en FMI y Bancos Centrales - Ministerios de Hacienda de Colombia y Chile.

25% de dicho incremento lo explica el registrado en el Impuesto al Patrimonio (tanto de las firmas como de los hogares), pasando del 0.1% al 0.6% del PIB.

En el caso de los impuestos indirectos, nótese que en Colombia los recaudos del IVA (4.9% del PIB) tan solo representan el 54% de aquellos, mientras que en Chile el recaudo del IVA (8% del PIB) representa el 71% de los indirectos (ver Anif 2014d). Ello se explica por el uso de impuestos antitécnicos en Colombia, como el del 4x1.000, los cuales invitan a la “informalidad” al intensificar el uso del efectivo, en vez de pagos transaccionales que dejen registro financiero y que ayudan a controlar la evasión y la elusión (como detallaremos más adelante). El otro recaudo que llama la atención es el de aranceles en Colombia, el cual ha ido descendiendo del 0.8% del PIB en 2005 hacia el 0.6% del PIB en 2013. Esta caída continuará acentuándose por cuenta de los TLCs, tal como ha ocurrido en Chile, donde actualmente solo se recauda un 0.2% del PIB por concepto de aranceles. De allí la importancia de pensar rápidamente en Colombia en sustituir esos recaudos por incrementos en el IVA, tal como ocurrió en Chile, lo cual detallaremos más adelante.

En síntesis, el recaudo total en cabeza del Gobierno Central de Colombia ascendió al 14.3% del PIB en 2013, mientras que en Chile se alcanzó un 17.4% del PIB, generándose un monumental rezago en materia de tributación de casi un 3% del PIB en contra de Colombia. Como vimos, la diferencia fundamental está en el recaudo del IVA, pues claramente las firmas en Colombia tributan más que en Chile, aunque los hogares de Colombia podrían

todavía tener una pequeña brecha que ha empezado a cerrarse con el IMAN, lo cual deberá revelar más claramente la tributación de 2014. Ese rezago en los recaudos del IVA también se observa en su participación de los recaudos indirectos. Vimos cómo en Chile dicha participación llega a niveles del 71%, mientras en Colombia es de solo el 54%, producto de la proliferación de impuestos antitécnicos como el 4x1.000.

A continuación trataremos de cimentar aún más nuestras conclusiones, abordando este tema del espacio de gravamen bajo el enfoque micro de las tasas efectivas de firmas-hogares.

III. TASAS EFECTIVAS DE TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

Hemos visto cómo la presión tributaria de Colombia es sustancialmente inferior a la de nuestros pares regionales, llegando tan solo a niveles del 14.3% del PIB en cabeza del GC (vs. el 17% de América Latina), encontrándonos igualmente rezagados en términos del Consolidado Público (17.1% del PIB vs. el 21% del PIB observado en América Latina).

Vimos también cómo la comparación macro de la estructura tributaria con Chile sugiere que, contrario a lo que se suele decir, hay margen para incrementar la presión tributaria de Colombia en cerca de 2 puntos del PIB (pasando del 14%-15% del PIB a niveles cercanos al 17% observado en Chile). De esa comparación también se desprende que ese margen de gravamen está en cabeza de aumentos a las tarifas del IVA y en algo de mayores impuestos a las personas naturales. En este capítulo buscaremos dar mayor soporte a esta tesis, mostrando que las tarifas efectivas de la firmas probablemente lucen ya elevadas en el rango 38%-51%, al

considerar el efecto conjunto Imporrenta+CREE+Impopatrimonio. De igual forma, estimaremos las tarifas efectivas que están enfrentando las personas naturales agregando los efectos conjuntos del IMAN, los impuestos regionales y el IVA.

1. TARIFAS EFECTIVAS A LAS FIRMAS

Uno de los componentes centrales de la Ley 1607 de 2012 se centró en la reducción de la tasa del Imporrenta empresarial, pasándola del 33% al 25%. Sin embargo, el CREE (a tasas del 9% en 2013-2015 y del 8% en adelante) podría estar más que compensando la reducción en esa tarifa de Imporrenta, llevándola incluso a niveles del 35.8%, dada su mayor base tributaria.

Sin embargo, esas tasas de Imporrenta encierran variaciones considerables según los sectores de la economía, producto de la maraña de exenciones y deducciones. Por ejemplo, Cárdenas *et al.* (2005) estimaba que (en ese entonces) la industria manufacturera (39%) y la minería (38%) tenían tasas efectivas por encima de las observadas en sectores como restaurantes-hoteles (20%) y las actividades de esparcimiento (23%). Como veremos, Ayala (2014), también encuentra diferencias sectoriales, las cuales abordaremos con mayor detalle en el próximo capítulo.

Ahora bien, ¿qué efecto ha venido ejerciendo el Impopatrimonio sobre esta tasa efectiva de tributación en las firmas? Claramente se trata de un efecto que actúa en cascada, a la

hora de expresarlo en términos de su equivalente en tasa de Imporrenta. Baste suponer que una firma genera al año una utilidad del 10% sobre su patrimonio neto. Dicha utilidad se estará gravando en su doble condición de provenir del patrimonio que la genera (sujeta a sobretasas y a la Ley 1370 de 2009) y de ser sujeto del Imporrenta+CREE a la discutida tasa del 35.8%.

Hemos calculado que el Impuesto Patrimonial ha elevado la tarifa efectiva de renta del 35.8% (incluyendo CREE) al rango 38.3%-50.8% en el caso de los contribuyentes con más de \$1.000 millones de patrimonio (ver cuadro 5). Respecto de lo que ocurría en el período 2007-2010, los individuos y firmas con patrimonios en el rango \$1.000-\$5.000 millones experimentarían una reducción desde el 45% al rango entre 38.3% y 43.3%. Sin embargo, para patrimonios superiores a los \$5.000 millones, la tasa efectiva del equivalente en Imporrenta se estaría elevando del 45% al 50.8%, suponiendo que dichos capitales no pudieran recurrir a otro tipo de deducciones tributarias. En particular, ha desaparecido la opción de reducir el Imporrenta mediante la deducción de hasta el 30% por reinversión en capital fijo, según lo ya discutido de la Ley 1430 de 2010.

Estas tasas efectivas para las firmas del 38%-51% lucen elevadas y resultan consistentes con el mensaje de poco espacio tributario en cabeza de ellas que extraíamos de la comparación de los recaudos de Colombia (6.6% del PIB en cabeza de las firmas) vs. Chile (5% del PIB).

Cuadro 5. Tasas efectivas de tributación a las firmas (%)

	2004-2006 (1)	2007-2010 (2)	2011-2012 (3)	2013-2014 (4)	Diferencias: (5)=(4)-(1)
Tasa de Gravamen					
Impuesto de Renta (incluye CREE)	38.5	33.0	33.0	35.8	-2.7
Impuesto al Patrimonio	0.3	1.2	0.25 a 1.5	0.25 a 1.5	-0.05 a +1.2
Tasa de Reinversión	30.0	40.0	0.0	0.0	-30.0
Empresas no sujetas a Impuesto al Patrimonio (20% de activos)					
A. Con reinversión de utilidades	31.6	25.1	N.A.	N.A.	N.A.
B. Sin reinversión de utilidades	38.5	33.0	33.0	35.8	-2.7
Empresas sujetas a Impuesto al Patrimonio (80% de activos)*					
C. Con reinversión de utilidades	34.6	37.1	N.A.	N.A.	N.A.
D. Sin reinversión de utilidades	41.5	45.0	35.5 a 48	38.3 a 50.8	-3.2 a +9.3

* Empresas con patrimonio superior a \$1.000 millones.
Fuente: cálculos propios con base en MHCP y Dian.

2. TARIFAS EFECTIVAS A LAS PERSONAS NATURALES

Ya comentamos cómo la introducción del IMAN redujo las tasas efectivas a los contribuyentes con ingresos inferiores a los \$12 millones, pasando sus tasas efectivas del 3%-5% al 0.1%-5%. Por el contrario, para los mayores ingresos se han elevado las tasas efectivas del 5% al 10%-27%, esto a través de aplicar “pisos” a la metodología de declaración de renta tradicional.

Con el fin de agregar esas cargas de Imporrenta con los tributos territoriales (Impuesto Predial y de Vehículos) e IVA, realizamos una serie de simulaciones considerando cuatro agentes representativos. El primero (Agente A) recibiría ingresos mensuales por \$3 millones (no siendo sujeto del IMAN) y tendría una vivienda avaluada en \$100 millones (estrato 4) junto con un vehículo (\$30 millones). Además, consumiría todo su ingreso en bienes gravados a las tarifas del IVA del 5% (el 50% de su consumo) y al 16% (el 50% restante). De manera similar, el Agente B contaría con ingresos mensuales de \$6 millones, una vivienda de \$200 millones (estrato 5) y un vehículo de \$50 millones. Asimismo, este agente ahorraría el 10% de su ingreso y el restante 90% lo consumiría en bienes gravados en una tercera parte a la tarifa general de IVA (16%).

Con el fin de analizar lo que efectivamente ocurre en materia tributaria en los estratos altos, incluimos dos tipos de individuos de ingresos elevados: el Agente C y el Agente D. El primero tendría

ingresos por \$15 millones, junto con una vivienda (\$500 millones) y un vehículo (\$100 millones). En este caso, dicho agente representativo lograría ahorrar hasta el 30% de su ingreso y el restante 70% lo consumiría en bienes gravados en tres cuartas partes a la tasa general del IVA (16%). Adicionalmente, suponemos un patrimonio de \$1.500 millones para este Agente C, haciéndolo sujeto del Impopatrimonio a tasas anuales del 0.25% (netando los primeros \$320 millones del valor de su vivienda, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009 y el Decreto 4825 de 2010). Finalmente, tenemos el Agente D, quien contaría con ingresos mensuales de \$60 millones, una vivienda de \$1.000 millones, dos vehículos (cada uno de \$100 millones) y los mismos patrones de consumo-IVA del Agente C. En este caso, supondremos un patrimonio de \$3.000 millones, haciéndolo sujeto del Impopatrimonio a tasas anuales del 0.75% (incluyendo los descuentos mencionados en el valor de su vivienda).

El cuadro 6 muestra las tasas efectivas que cada agente enfrenta, discriminadas por los diferentes tributos. Así, el Agente A (ingresos mensuales por \$3 millones) actualmente asume una tasa efectiva del 14.2% sobre sus ingresos brutos, aun sin estar sujeto al IMAN (comenzando su aplicación a partir de los \$3.9 millones/mes). Dicha tasa total se explica, en gran medida, por la porción correspondiente al IVA (10.5pp), seguido por el Impuesto Predial (2.5pp) y el de Vehículos (1.3pp). El Agente B (ingresos mensuales por \$6 millones) enfrenta tasas efectivas del 16%, siendo ya sujeto del Imporrenta a través del IMAN (1pp), y sumándose sus obligaciones vía Impuesto Predial (2.1pp), de Vehículos (1.7pp) y del IVA (11.1pp).

Cuadro 6. Tasas efectivas de tributación a las personas naturales (%)							
Agente	Salario mensual (\$ millones)	IMAN	Predial	Rodamiento	Impopatrimonio	IVA	Total
A	3	0	2.5	1.3	0	10.5	14.2
B	6	1.0	2.1	1.7	0	11.1	16.0
C	15	6.1	3.0	1.9	1.6	9.3	21.9
D	60	18.6	1.4	1.0	2.8	9.3	33.1

Fuente: cálculos propios con base en MHCP y Dian.

En cuanto a los agentes de ingresos altos, el Agente C (\$15 millones/mes) enfrenta una tasa efectiva de gravamen (por toda fuente) del 21.9%, producto de las obligaciones que le generan el IMAN (6.1pp), el Impuesto Predial (3pp), de Vehículos (1.9pp) y el IVA (9.3pp). Adicionalmente, dicha tasa agregada del Agente C incluye un 1.6% producto de ser sujeto del Impopatrimonio, según lo discutido anteriormente. En el caso del Agente D (\$60 millones/mes) este enfrenta tasas efectivas de gravamen del 33.1%, derivadas de sus pagos por el IMAN (18.6pp), el Impuesto Predial (1.4pp), de Vehículos (1pp) y el IVA (9.3pp). Similar a lo que ocurre con el Agente C, el Agente D asume tasas efectivas del 2.8% por concepto de Impopatrimonio. Nótese que estas tasas efectivas de gravamen para los estratos altos ya alcanzan el notorio rango del 22%-33%, indicando que el efecto combinado de gravamen del IMAN (con alta progresividad) y del Impopatrimonio (con sobretasas) ya tiene una envergadura similar a la que se observa en Estados Unidos o en algunos países de Europa.

En este sentido, Colombia ha hecho un importante y rápido tránsito en los hogares que enfrentaban tasas efectivas de gravamen relativamente bajas (del 5%-10%), antes de la Ley 1607 de 2012, hacia tasas relativamente altas (en el contexto internacional) del orden del 22%-33%, lo cual va dejando poco espacio para pensar que esta puede seguir siendo hacia futuro una fuente adicional de recaudos, más allá de todo lo que cabe ganar en materia de lucha contra la evasión y la elusión, que continúa siendo significativa.

En síntesis, este análisis micro de las tasas efectivas de firmas-personas naturales corrobora la conclusión que obteníamos de la comparación macro del recaudo tributario de Colombia vs. Chile. Las tasas efectivas de las firmas (en el rango 38%-51% producto del efecto cascada de Imporrenta+CREE+Impopatrimonio) lucen relativamente elevadas frente al 14%-33% para los casos de personas naturales que recién analizamos (aunque dichas tasas también llegan ya a niveles elevados en los mayores ingresos). Ahora bien, estrictamente hablando, las primeras se refieren a las utilidades de las firmas y a su patrimonio, mientras que las de los hogares se refieren a sus ingresos y a su patrimonio, lo cual no las hace totalmente comparables. A continuación ahondaremos en este tipo de análisis micro, concentrándonos en las consecuencias de la Ley 1607 de 2012 sobre los hogares y las firmas.

IV. EFECTOS MICROECONÓMICOS DE LA LEY 1607 DE 2012

Hemos visto cómo la Administración Santos afrontó tres “reformas tributarias” en estos cuatro años: i) la Minirreforma Tributaria (Ley 1430 de 2010); ii) el Decreto 4825 de 2010 que amplió la base del Impuesto al Patrimonio y le impuso una sobretasa; y iii) la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607), que creó el IMAN (renta a personas naturales), el CREE (para sustituir parafiscales) y el Impuesto al Consumo (intentando simplificar el IVA y atacando la evasión). Los efectos macroeconómicos de todas estas reformas fueron explicadas en detalle anteriormente.

Por ejemplo, referente a la última reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), los análisis macroeconómicos de Anif sugieren que aunque se iba en la dirección correcta, las medidas tomadas no terminaron siendo las más eficientes-estructurales. En particular, nuestro balance de dicha iniciativa se puede resumir así: i) bien por los esfuerzos de buscar mayor equidad en la tributación de

persona-natural a través del IMAN; ii) regular en los esfuerzos de simplificación del IVA, pues se complica al introducir un sistema (no probado) de impuestos al consumo y sin lograr ganancias netas en el recaudo de relevancia; iii) regular en los esfuerzos por aliviar las cargas no salariales sobre la nómina, pues no se introdujeron rubros clave (como Cofamiliares) y no se vincularon al presupuesto los gastos del Sena-ICBF, generando fenómenos de “caja atrapada”; y iv) mal por no haber apuntado a incrementar la presión tributaria de Colombia dadas las presiones de gasto futuro, que justamente obligarán a hacer una nueva reforma tributaria en el cuatrienio 2014-2018.

Así, después de estos mensajes macro, en este capítulo analizaremos los efectos microeconómicos de la Ley 1607 de 2012 a través de un reciente estudio financiado por Anif (Ayala, 2014), cuyo detalle se presenta en la segunda parte de este libro. Con él completaremos el análisis de tasas de tributación iniciado en el capítulo anterior. Como veremos, Ayala (2014) concluye que pese a las buenas intenciones de la Ley 1607, esta reforma ha resultado compleja de implementar y denota bastante improvisación a la hora de sus contradictorios y farragosos decretos reglamentarios. Dicha dificultad de reglamentación ocurre tanto en el Impuesto de Renta como en el IVA-Impoconsumo. El estudio de Ayala (2014) se centró en el Impuesto de Renta y concluyó que, a nivel de personas naturales, el IMAN va perdiendo su efecto si se combinan las rentas provenientes del salario con las ganancias de capital; y a nivel de personas jurídicas concluyó que el CREE tendrá efectos diferenciados a nivel sectorial, afectando aquellos sectores que requieren de capital humano de mayor calidad.

1. EL IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS NATURALES (EL IMAN)

Ayala (2014) confirma empíricamente que el efecto del IMAN es muy diferente si se aplica al caso de asalariados, al de profesionales independientes, o a los que aún quedarían cobijados por el régimen ordinario, y que dicho efecto variaría según el nivel de ingresos. El estudio realiza varios ejercicios numéricos para concluir que el IMAN no afecta las rentas hasta de \$6 millones mensuales de ingresos. Pero a partir de ese nivel si hay un impacto en los cambios que trajo la reforma para el régimen ordinario. A partir de esos niveles empieza a sentirse el impacto del IMAN y definitivamente el efecto es mayor para los profesionales independientes.

Por ejemplo, un asalariado de \$25 millones/mes (\$300 millones/año) tendría una tasa efectiva del 11% con el IMAN vs. el 7% del régimen ordinario, pero un profesional independiente obtendría una tasa efectiva hasta del 15%. Sin embargo, si las personas logran combinar sus ingresos salariales (o asimilables a ellos) con mayores rentas de capital o rentas mixtas, entonces el efecto del IMAN sería menor, pues en estos casos, el efecto de las posibles deducciones (AFPs-voluntarios, AFC, entre otras) resulta superior.

2. EL IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS JURÍDICAS (PARAFISCALES + CREE)

Ayala (2014) menciona explícitamente el efecto del “cobro anticipado” del CREE en 2013 sin haber desmontado la tota-

lidad del 13,5% de parafiscales, sino solo un 5% a partir de junio de 2013. Sin embargo, aclara que este sería un efecto de caja, pues al realizar posteriormente los cruces, esos mayores pagos deberían netearse. En cambio, Ayala (2014) se muestra más preocupado por el efecto negativo que tendría la aplicación del CREE a las provisiones de cartera, tema que se encuentra actualmente en discusión.

Adicionalmente, Ayala (2014) hace un análisis del impacto que tendría el CREE a nivel sectorial, usando cifras ciertas de los balances empresariales de 2012. Dicho impacto sería función de la intensidad de las nóminas en salarios no-integrales (inferiores a los 10 SML mensuales).

Allí concluye que si la porción de salarios no-integrales es elevada y si la firma no disfruta de “regímenes especiales” (tipo “contratos de estabilidad jurídica”), entonces la firma se verá beneficiada con el desmonte de parafiscales, así se aplique el CREE a la tasa mayor del 9%. En sentido contrario, si el porcentaje de trabajadores en salario integral es alto (donde no se aplica desmonte de parafiscales) y la firma sí venía con beneficios especiales, pues entonces el resultado o será neutro o inclusive la firma podría llegar a pagar más tributos. A nivel sectorial, Ayala (2014) encuentra, por ejemplo, que firmas de telefonía celular-TV y las del sector financiero pagarían más tributos que lo que se ahorrarían por no pago de parafiscales (dada su elevada proporción de asalariados-integrales) generando una menor utilidad neta. Por el contrario, las firmas de hotelería, farmacéuticos, **call-centers** o comidas rápidas tendrían una mayor utilidad neta producto

de pagar menos tributos frente a lo que se ahorran de pago de parafiscales, tras la aplicación del CREE. En el caso de los bancos, los mayores tributos se harían más pronunciados si las provisiones de cartera se vieran afectadas por el CREE. Así, firmas de sectores que requieren un capital humano más calificado (usualmente con salarios más elevados) se verían perjudicados por el CREE pues no podrían deducir los parafiscales de una porción importante de sus nóminas. Los detalles de estos resultados y simulaciones se encuentran en Ayala (2014).

En síntesis, un análisis microeconómico de la Ley 1607 deja tres conclusiones principales. En primer lugar, se ratifica la complejidad y la dificultad de implementación-fiscalización de los cambios introducidos por esta Ley, tanto en IVA-Imptoconsumo como en Imporrenta. En segundo lugar, el impuesto a personas naturales (IMAN) enseña que aunque se ataca un flanco con espacio fiscal (disminuyendo la desigualdad del ingreso), aún quedan temas por afinar, pues las personas pueden hacer uso del “hueco” que queda al incluir dentro de sus ingresos las rentas de capital. Finalmente, a nivel de firmas se puede concluir que no hay espacio para mayor recaudo, pues una gran cantidad de firmas que requieren un capital humano de alta calidad ya se estarían viendo perjudicadas con la implementación del CREE. Esto, incluso, sin tomar en cuenta el Impuesto al Patrimonio y su efecto cascada sobre la tributación empresarial, ya comentado.

Con este análisis micro-fundamentado pasamos a explicar cuál es la propuesta de Anif para atacar tributariamente los espacios de mayor recaudo para poder cumplir todas las obligaciones de

gasto futuro. Como veremos, se propone usar el espacio remanente dentro de los impuestos indirectos (IVA) para elevar la presión tributaria y en las personas naturales, haciendo estas últimas un esfuerzo adicional en términos de tasa efectiva. En cambio, las firmas no tendrían mayor espacio para un esfuerzo fiscal adicional significativo (según los análisis micro y macroeconómicos realizados anteriormente).

V. PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA (A MANERA DE CONCLUSIONES)

Hemos visto cómo Colombia está en mora de implementar una Reforma Tributaria Estructural, que incremente su recaudo en al menos 2 puntos del PIB. Ello le permitiría ponerse más a tono con las presiones tributarias de sus pares de América Latina (17% del PIB) y fondear las urgentes presiones de gasto que se avecinan en términos de seguridad social (salud-pensiones) e infraestructura (gastos que distintas fuentes han venido tasando en cerca del 2% del PIB por año).

Como ya hemos mencionado, todos los ejercicios realizados nos sugieren que cualquier propuesta de reforma tributaria debería tener en cuenta las siguientes premisas: i) que el espacio de gravamen de las firmas luce agotado, toda vez que ellas ya tributan cerca del 6.6% del PIB (vs. el 5% del PIB observado en Chile) y que sus tasas efectivas llegan al rango 38.3%-50.8% al considerar el efecto cascada de Imporrenta+CREE+Impopatrimonio; ii) que el rezago tributario

de Colombia indudablemente se concentra en el IVA, donde Colombia tan solo recauda cerca de 5 puntos del PIB (vs. los 8 puntos que recauda Chile); y iii) que si bien el IMAN de la Ley 1607 de 2012 cerró, en buena medida, el espacio de gravamen a los hogares, ellos todavía podrían tener una pequeña brecha tributaria, la cual se podría aprovechar con el fin de arbitrar mayores recaudos.

Con todo esto en mente, el cuadro 7 detalla nuestra propuesta de reforma tributaria.

■ ELEVAR LA TASA GENERAL DEL IVA

En primer lugar, se requiere elevar la tasa general del IVA del actual 16% hacia el 17%-18%, teniendo como referente que la tasa media actual en América Latina ya es del 19% y la de Europa bordea el 22%. Recordemos que en España fue necesario elevarla recientemente de un solo tajo del 18% al 21% para poder enfrentar su elevado gasto en seguridad social y el coletazo de la crisis hipotecaria. De forma similar, Chile tuvo que elevarla del 18% al 19% tan pronto aprobó su TLC con Estados Unidos, dado el desplome de los recaudos por cuenta de las rebajas arancelarias que propiciaban sus múltiples TLCs, tal como ya comentamos viene ocurriendo en Colombia.

También resultará crucial trabajar en la línea de control de la evasión en Colombia, pues vimos cómo la relación Tasa/Recaudo ha sido solo del 31%, mientras que en Chile se alcanza un 42%, gracias a sus buenos controles y baja corrupción. Recordemos

Cuadro 7. Propuesta de Reforma Tributaria Anif: Recaudo adicional		
	\$ billones (de 2014)	% del PIB
Incrementar tasa general del IVA del 16% al 18%	7.6	1.0
Extensión del Impuesto Patrimonial (incluyendo sobretasa Decreto 4825 de 2010)	0	0
Desmonte del 4x1.000	-6.1	-0.8
Incremento del 3% en la tasa efectiva del IMAN	6.1	0.8
Gravar pensiones con tasas IMAN	1.5	0.2
Impuesto a los dividendos distribuidos (al 5%)	1.5	0.2
Ganancias por formalización en IVA+Renta (+5%)	4.3	0.6
Total	14.9	2.0

Fuente: cálculos propios.

que actualmente Colombia tan solo logra recaudar un 4.9% del PIB, mientras que Chile alcanza un 8% del PIB (un 63% más de recaudo). Aun sin pensar en expandir la cobertura de la canasta básica, gravada actualmente en cerca de dos terceras partes y con tasas promedio cercanas al 5%, Anif ha estimado que cada punto de incremento en la tasa general del IVA aporta cerca de \$4 billones (equivalentes al 0.5% del PIB).

De esta manera, elevar la tasa general del IVA del 16% al 18% permitiría recaudos adicionales por cerca del 1% del PIB, donde ciertamente esta sería la “piedra angular” de una Reforma Tributaria Estructural en Colombia. Sus posibles efectos regresivos bien pueden compensarse a través de ligeros incrementos-focalizados en programas como “Familias en Acción”, pero no creemos que montar mecanismos de devolución del IVA, aplicados a la canasta básica de los estratos bajos, constituya una buena idea, pues ella nos resulta compleja de aplicar y proclive a la corrupción, factor que en Colombia no es nada despreciable.

■ EXTENSIÓN DEL IMPUESTO PATRIMONIAL

Anif da por descontado el hecho de que el Impuesto Patrimonial, aunque altamente antitécnico por repetir en cascada sobre el mismo capital que ya paga el Impuesto de Renta, se estará replicando en 2014-2018, de forma similar a como se aplicó en 2010-2014 y en los quince años anteriores bajo diferentes ropajes. En el cuadro 7 este gravamen figura en ceros, pues el recaudo esperado del 0.6% del PIB (incluyendo la sobretasa) en realidad

NO sería adicional, para propósitos de buscar esos 2 puntos del PIB requeridos. Esa aprobación vendría simplemente a extender unos recaudos ya existentes.

■ **DESMONTE DEL 4X1.000**

Ya hemos explicado cómo un desmonte de este tributo, si bien sacrifica cerca del 0.8% de PIB de recaudo, tendría la doble virtud de profundizar (de verdad) la bancarización y, por esta vía, ayudaría a mejorar entre un 5% y un 10% los recaudos del Imporrenta y del propio IVA. En efecto, al reducir el incremento histórico que se ha dado en las transacciones en efectivo, se lograría un mejor control del pago del resto de los tributos (ver Anif 2014e). Bajo el supuesto conservador de mejoras del 5% en la efectividad del recaudo en IVA+Imporrenta, hemos estimado recursos adicionales del 0.6% del PIB, los cuales casi lograrían compensar el sacrificio fiscal del 0.8% del PIB que implicaría abolir el Impuesto a las Transacciones Financieras.

■ **INCREMENTO DEL 3% EN LA TASA EFECTIVA DEL IMAN**

Ya hemos argumentado cómo el total de recaudo atribuible a los hogares en Colombia luce hoy similar al de Chile, cercano al 2% del PIB. Si bien el Imporrenta luciría más bajo en Colombia (1.5% del PIB) que en Chile (2.4% del PIB), una vez se computa el Impopatrimonio y los impuestos “operativos” que recaen sobre

ellos, se llega a una cifra consolidada del 2% del PIB. Muy seguramente lo ya actuado en el IMAN (Ley 1607 de 2012) permitirá incrementar ese 1.5% del PIB hacia un 2% del PIB. Eventualmente, gracias a los cruces de información que viene haciendo la Dian, la lucha contra la evasión y la elusión debería estar ganando mayor terreno, amén del efecto que tendrá el reciente acuerdo FATCA con Estados Unidos. Pero si la sola gestión no fuera suficiente, podría pensarse en elevar en un 3% la tasa efectiva del IMAN para lograr allegar cerca del 0.8% del PIB y así acercarnos al gravamen del 2.4% que hoy exhibe Chile en cabeza de los hogares por el solo concepto de Imporrenta.

■ GRAVAR LAS PENSIONES CON EL IMAN

La argumentación central ha sido que en Colombia no se gravan ni los aportes pensionales ni tampoco el producido de dichos ahorros a través de gravar las pensiones, como ocurre en el resto del mundo. Esta propuesta ya ha sido presentada en varias ocasiones al Congreso, siendo derrotada por el mero hecho de que los principales afectados serían los congresistas ya pensionados (o los que aspiran a protegerse en el futuro). Otra contraargumentación ha sido que el 12.5% que se les retiene a todas las pensiones para el pago de la salud “ya opera como gravamen”. En realidad, una cosa es el pago de servicios de salud y otra los referidos a los impuestos. De aprobarse esta propuesta de gravar las pensiones con el mismo esquema del IMAN, hemos estimado que se lograría recaudar un 0.2% del PIB.

IMPUESTOS A LOS DIVIDENDOS DISTRIBUIDOS A RAZÓN DEL 5%

Esta propuesta también había sido derrotada durante las discusiones de lo que sería la Ley 1607 de 2012, pues inicialmente se había dicho que, dado que este gravamen iba contra el mismo capital del Imporrenta, del Impopatrimonio y ahora del CREE, sería entonces fundamental aplicar un esquema como el usado en Chile, el cual tiene la virtud de evitar la llamada “doble tributación”. Como es bien sabido, en Chile se le reconoce a la persona natural los gravámenes ya pagados por la firma, antes de aplicarle la tasa de gravamen marginal a la personal natural. Una tributación a raja-tabla del 5% sobre dividendos distribuidos desconocería ese principio de evitar la doble tributación, el cual fue una importante conquista de la reforma de 1986 (bajo la Administración Barco). Así, aunque luce razonable la idea de mover a Colombia en la dirección de los estándares internacionales de gravar las pensiones y los dividendos, esto debe hacerse bajo las normas internacionales ya establecidas, evitando la doble tributación en el caso de los dividendos distribuidos. Hemos estimado que aplicar una tasa del 5% sobre dividendos distribuidos allegaría recaudos adicionales por un 0.2% del PIB.

En síntesis, un considerando importante a la hora de diseñar una nueva reforma tributaria en Colombia tiene que ver con evitar castigar “el mismo capital”, pues como ya lo explicamos, en Colombia las firmas vienen pagando cerca del 6.6% del PIB en 2013, mientras que las de Chile aportaron solo el 5% del PIB.

Recordemos que a pesar de que el pago de Imporrenta de las firmas (propiamente dicho) en ambos países asciende a una cifra similar al 5% del PIB, nótese que en Colombia los gravámenes del CREE (0.4% del PIB), del Impopatrimonio (0.4% del PIB) y de los impuestos “operativos” (incluyendo los parafiscales y el 4x1.000) conllevan una cifra adicional del 1.6% del PIB, siendo todos ellos gravámenes inexistentes en Chile. Ese efecto cascada total de Imporrenta+CREE+Impopatrimonio puede llevar las tasas efectivas de las firmas a niveles del 51%. El riesgo de no prestar la atención requerida a este hecho elemental de mirar no simplemente las tasas, sino el recaudo efectivo, es que mayores niveles de recaudo sobre las firmas implicaría empezar a sacrificar una inversión privada que ha jugado un papel fundamental para llevar el total de Inversión/PIB a los niveles récord del 28%, sin lo cual resultaría imposible mantener crecimientos cercanos a nuestro potencial del 4.5% por año.

REFERENCIAS

Anif (2010), "Revaluación y política fiscal: Un Balance de la Minirreforma Tributaria", *Comentario Económico del Día* octubre 23 de 2010.

Anif (2012), "Un paralelo entre las reformas laborales de México y Colombia", *Comentario Económico del Día* junio 6 de 2012.

Anif (2013a), "Concesiones viales y deuda pública contingente: ¿Cómo van las cuentas?", *Comentario Económico del Día* octubre 30 de 2013.

Anif (2013b), "Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012", *Informe Semanal* No. 1156 de enero de 2013.

Anif (2014a), "Tributación y parafiscalidad: ¿Cuál es el balance neto en recaudo?", *Comentario Económico del Día* mayo 20 de 2014.

Anif (2014b), "Productividad, crecimiento y mercado laboral en Colombia: Evaluación de 2010-2012 y perspectivas para 2014", *Informe Semanal* No. 1210 de marzo de 2014.

Anif (2014c), “Hacia una doble eficiencia tributaria: el balance entre el gasto-recaudo y entre las tasas de gravamen-recaudo”, *Informe Semanal* No. 1222 de junio de 2014.

Anif (2014d), “Propuesta de Reforma Tributaria 2014-2018”, *Informe Semanal* No. 1223 de junio de 2014.

Anif (2014e), “Eliminación del Impuesto a las Transacciones Financieras y bancarización en Colombia”, *Informe Semanal* No. 1215 de abril de 2014.

Ayala H. (2014), “El Impuesto de Renta en Colombia: Efectos de la Ley 1607 de 2012”, documento encargado por Anif, mayo de 2014. <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Ayala0514.pdf>

Cárdenas M., Mercer-Balckman V. y Mejía C. (2005), “El sistema tributario colombiano: Impacto sobre la eficiencia y la competitividad”, Informes de Investigación de Fedesarrollo No. 00255, agosto de 2005.

Clavijo S., Vera A. y Vera N. (2013), “Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-2020)”, Premio a la investigación Germán Botero de los Ríos. <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Libro%20Estructura%20fiscal%20de%20Colombia%20y%20ajustes%20requeridos.pdf>

Moody’s (2014), presentación realizada en el seminario de Anif “Colombia a los ojos de Wall Street”, junio de 2014.

- Steiner R. y Medellín J.C. (2014), "Perspectivas fiscales 2014-2018: Elementos para una nueva Reforma Tributaria", Cuadernos de Fedesarrollo No. 52, abril de 2014. http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/CUADERNOS-DE-FEDESARROLLO-No.-52-Perspectivas-fiscales-2014-2018-debate_pres_2014_cuad52.pdf.
- Villar L. y Forero D. (2014), "Perspectivas fiscales 2014-2018: Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrienio", Cuadernos de Fedesarrollo No. 52, abril de 2014. http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/CUADERNOS-DE-FEDESARROLLO-No.-52-Perspectivas-fiscales-2014-2018-debate_pres_2014_cuad52.pdf.

EL IMPUESTO DE RENTA EN COLOMBIA: EFECTOS DE LA LEY 1607 DE 2012

Horacio Ayala Vela*



Bogotá, mayo de 2014

*Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de su autor y no comprometen a Anif.
Email: horacio.ayala@etb.net.co

RESUMEN

El objetivo de este documento consiste en analizar los efectos de la Reforma Tributaria de 2012, con especial énfasis en sus implicaciones en el Impuesto de Renta a cargo de las personas naturales y de las sociedades. Para tener una dimensión global sobre el estado de la tributación directa de las sociedades colombianas, a partir de esta nueva Ley, se realizan comparaciones con la situación del Impuesto de Renta en los países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú y Colombia).

Aquí se concluye que, a pesar de las buenas intenciones de mejorar en equidad (a través del IMAN) y de promover la formalización laboral mediante el desmonte de 13.5 puntos de parafiscalidad-laboral (sustituyéndolos por el CREE), dicha reforma ha resultado compleja de implementar y denota bastante improvisación a la hora de sus contradictorios y farragosos decretos reglamentarios. En materia de tributación, se encontró que las tasas de Imporrenta resultan similares en Colombia y Perú (34%), pero son algo más elevadas en el caso de Chile (36%) y México (40%) a nivel corporativo, aunque estos cálculos no contemplan los efectos combinados del Impuesto Patrimonial que rige en Colombia.

INTRODUCCIÓN

Después de más de un año de aplicación, la Reforma Tributaria expedida a través de la Ley 1607 de 2012 ha sido amplia y suficientemente debatida en sus aspectos sustantivos, razón por la cual el presente documento no busca insistir en explicaciones sobre los cambios y las novedades introducidos nuevamente al Estatuto Tributario. Su objetivo consiste en analizar los efectos de la Reforma, con especial énfasis en sus implicaciones sobre el Impuesto de Renta a cargo de las personas naturales y de las sociedades. Además, para tener una dimensión global sobre el estado de la tributación directa de las sociedades colombianas a partir de la vigencia de la nueva Ley, se intentan algunas comparaciones con la situación del Impuesto de Renta para las sociedades en los demás miembros de la Alianza del Pacífico.

Además del impacto directo sobre los tributos, los ambiciosos cambios que trajo la Ley 1607, quizás influenciados por la evidente

premura en su preparación y posterior trámite en el Congreso, han generado un sinnúmero de dificultades, no solo para la comprensión de las medidas por parte de los ciudadanos, sino para la aplicación y aun para las explicaciones y reglamentaciones por parte del Ejecutivo, temas que serán analizados en la primera parte de este documento.

I. IMPACTO ADMINISTRATIVO Y REGLAMENTARIO DE LA LEY 1607 DE 2012

La primera versión del proyecto que se convirtió en la Ley 1607 fue radicada por el gobierno el 4 de octubre de 2012 y constaba de 102 artículos²; el Ejecutivo presentó un pliego de modificaciones un mes más tarde, añadiéndole 48 artículos con motivo de la ponencia para primer debate. Cuando culminó el trámite parlamentario con la aprobación de la conciliación, el 21 de diciembre del mismo año, la versión inicial se había duplicado, al menos en el número de artículos. Esta maratón legislativa constituye una verdadera marca de velocidad, para un conjunto de normas que tocan prácticamente todos los aspectos del Estatuto Tributario.

Desde una perspectiva positiva, indicaría que el gobierno y el Congreso realizaron enormes esfuerzos, en un término relativamente angustioso para sacar adelante una reforma ambiciosa, cuyos objetivos principales, según expresa la exposición de motivos, apuntaron a la generación de empleo y a la reducción de

²Proyecto de Ley 166 Cámara.

la desigualdad. En cuanto a lo primero, muchos son los hechos que se suelen atribuir al comportamiento del empleo, pero muy pocos los que se pueden probar con certeza, porque igualmente son muchos los factores que influyen en las cifras del empleo. En busca del segundo objetivo se incrementó de manera significativa la tributación directa sobre las rentas de trabajo, de manera no muy equilibrada, pero se mantuvieron los grandes defectos del sistema tributario, particularmente la ausencia de progresividad en el Impuesto de Renta.

Sin ignorar los aspectos positivos, después de los análisis de los textos y las experiencias recogidas durante el año largo transcurrido desde la expedición de la Ley, es evidente que la premura en la formulación y discusión de las propuestas ha dejado algunas huellas, que se han traducido en dificultades para la aplicación práctica de las normas. Y las consecuencias no son menores, porque la inseguridad jurídica empieza cuando los reglamentos abandonan su tarea primordial de desarrollar en términos prácticos la observancia de las leyes, frente a la necesidad de completarlas, y a veces de enmendarlas.

Estas dificultades afectan no solo a los ciudadanos del común, sino a los expertos y aún a los propios funcionarios de la Administración Tributaria. Para tener una idea del esfuerzo que han demandado estas tareas, valga anotar que en 2013 se expedieron alrededor de 50 decretos reglamentarios de la Ley 1607 de 2012, algunos modificando o complementando los anteriores. A continuación se comentan, a título de ejemplo, algunas de las dificultades encontradas.

1. TRIBUTACIÓN DE LAS PERSONAS NATURALES

■ 1.1. RENTAS DE TRABAJO Y DECLARACIONES

Las retenciones en la fuente de las personas de menores ingresos que prestan servicios sin contrato laboral resultaban excesivas, y se convertían en el impuesto final a cargo de esos contribuyentes. Para imprimirle mayor progresividad al impuesto se niveló el umbral mínimo de tributación de todas las personas naturales y se extendió a todos los niveles de ingresos la facultad de solicitar devoluciones de los excesos de retenciones, mediante la autorización para presentar declaraciones voluntarias. El tema parece claro en la primera parte de la norma, pero su parágrafo insiste en que el impuesto es igual a las retenciones, y complementa ese criterio haciendo referencia a una norma legal que no tiene que ver con las devoluciones; esta confusión se repite en el reglamento.³

No menos confuso resulta el tema de la declaración de renta de los asalariados. La Ley del Primer Empleo les había modificado el límite de ingresos que los obligaba a declarar, pero el artículo fue derogado expresamente en la reforma, de manera que, según las normas legales, no estarían obligados a declarar quienes estén

³Artículo 1° de la Ley 1607 de 2012 y literal e) del artículo 7°, Decreto 2972 de 2013. Las normas remiten al Libro I del Estatuto Tributario para establecer los efectos de las declaraciones voluntarias. Este Libro trata lo relativo a la determinación del Impuesto de Renta y complementarios, no a las devoluciones, que están contempladas en el Libro Quinto.

por debajo de los límites de patrimonio y no sean responsables del IVA, sin consideración a su nivel de ingresos.⁴ Sin embargo, el decreto general de plazos crea un límite de ingresos.⁵ En muchos casos son evidentes las dificultades para diferenciar el tratamiento tributario de los asalariados, los empleados y los trabajadores independientes, a partir de la reforma, debido a la introducción de una definición fiscal de “empleado”, porque, en el lenguaje corriente, prácticamente desde siempre, ese vocablo se ha tenido como sinónimo de asalariado.

■ 1.2. EL IMAN

En Colombia existe desde hace varios años una renta presuntiva basada en el patrimonio. La reforma comentada introdujo el IMAN, que es una renta presuntiva obligatoria aplicable exclusivamente a las rentas de trabajo⁶, circunstancia que resulta un poco paradójica, porque estas rentas son las más controladas por el fisco a través de las retenciones en la fuente. En las tres clasificaciones de las personas naturales que trae la ley no se dejó clara la situación de los profesionales independientes, cuyas retenciones son las más elevadas de todo el sistema: 11% sobre los ingresos brutos. Estos contribuyentes quedaron en una suerte de limbo, pues aunque pareciera que la Ley tuvo

⁴Parágrafo del artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, derogado por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2013.

⁵Artículo 7° del Decreto Reglamentario 2972 de 2013.

⁶Durante algunos años, hasta 1989 hubo renta presuntiva general basada en los ingresos.

la intención de asimilarlos a empleados, no es tan claro en los textos, en especial porque en los reglamentos y en las explicaciones se han introducido conceptos nuevos, no contemplados en la norma principal.

Por ejemplo, en el Decreto Reglamentario 3032 de 2013, una de las condiciones para calificar como empleado consiste en que los servicios personales no sean prestados por cuenta y riesgo del profesional. Pero a renglón seguido el mismo Decreto califica como empleados a quienes presten servicios por cuenta propia, aunque para tener tal condición se requiere que el profesional incurra en costos y gastos equivalentes al menos al 25% del valor de los ingresos por servicios; esta condición no aparece en la Ley. Resulta fuera de los fundamentos básicos de la equidad y la justicia asimilar a asalariados a todas las personas que ejerzan profesiones en forma independiente, desconociendo su derecho a deducir los costos y gastos indispensables para producir los ingresos.

Otros ejemplos sirven para ilustrar las dificultades interpretativas. La Ley clasifica como empleados a todas las personas que presten servicios personales bajo cualquier tipo de contrato, siempre que sus rentas personales alcancen el 80% de los ingresos totales. Pero a renglón seguido cita en forma expresa a quienes ejerzan profesiones liberales, como si no estuvieran comprendidos en la primera definición. Después define a los denominados trabajadores por cuenta propia, donde igualmente caben los profesionales independientes, pero sólo atribuye esa condición a quienes realizan actividades que generan rentas

mixtas, no rentas de trabajo;⁷ es decir, denomina trabajadores a los pequeños empresarios y denomina empleados a los profesionales independientes. En general, las fronteras para calificar a los contribuyentes que desarrollan más de una actividad no están claramente delimitadas en la Ley ni en los reglamentos, que por extensos e innovadores suelen confundir.

■ 1.3. EL IMAS

Los dos impuestos creados con este nombre en la reforma son completamente diferentes, y, al contrario del IMAN, no son obligatorios. El primero, relativo a los empleados con ingresos hasta \$10 millones mensuales, tiene tarifas ligeramente superiores a las del IMAN, a título de prima (similar al beneficio de auditoría) por el menor término de firmeza de la declaración. Como mecanismo voluntario de determinación del impuesto no ofrece dificultades.

El segundo, para los llamados trabajadores por cuenta propia, es una típica renta presuntiva (o determinación objetiva del impuesto, si se quiere llamar) para un determinado número de actividades expresamente señaladas en la Ley. La base gravable se determina de manera similar a la del IMAN. Probablemente la dificultad que van a encontrar quienes se acojan a este IMAS es que todos sus ingresos se gravan a la misma tarifa cedular

⁷El Decreto 3032 de diciembre de 2013 divide las personas en conjuntos, no menos confusos.

en la declaración, pero las retenciones en la fuente no guardan armonía, porque dependen de la naturaleza de cada pago.

■ 1.4. LAS RETENCIONES EN LA FUENTE

Las dificultades de interpretación y de reglamentación de las normas legales afectan en mayor grado a las retenciones en la fuente, porque los cambios entraron a regir en forma inmediata. El manejo administrativo se complica aún más para los empresarios, porque hay cambios sustanciales en las retenciones a las rentas de trabajo, en las tarifas para ingresos generales y en las tarifas del IVA, y nuevas retenciones sobre el CREE y el Impuesto al Consumo; pero la Ley solo previó un período de transición de la legislación para las retenciones sobre rentas de trabajo.

No solo se duplicaron los procesos de determinación de las retenciones para poder reconocer el IMAN, cuyo cálculo difiere de manera importante del ordinario de renta, sino que este último también sufrió variaciones significativas. La carga de trabajo se incrementa, no solo por la cantidad y complejidad de los cálculos, sino por las innumerables certificaciones y pruebas requeridas para demostrar los detalles de los contratos, el derecho a las nuevas exenciones, deducciones y excepciones, y el cumplimiento de cambiantes requisitos para demostrar el pago de los parafiscales. Sin contar con la exigencia, que se encuentra en proceso, de suministrar a la Dian y a los correspondientes beneficiarios sendas certificaciones sobre la iniciación y terminación de cada uno de los contratos.

Hay quejas en lo relativo a las retenciones sobre compras, no solo por los procedimientos, sino por el impacto económico. Hasta 2012 la tasa general era del 3.5%, con una tarifa máxima de renta del 33%, lo que equivale a estimar una renta gravable del 10.6% sobre los ingresos brutos. Con la reducción de la tarifa de renta al 25%, la renta gravable estimada sobre ingresos subió al 14%, lo cual puede tener un impacto importante, en especial sobre los negocios de intermediación. El asunto se resolvió a partir de noviembre de 2013 mediante un decreto que redujo la tarifa al 2.5%, pero con un período de gracia con un punto menos de retención en noviembre y diciembre, para compensar en algo los excesos de retención del resto del año.⁸ La alternativa parece justa, pero no ayuda a reducir la confusión.

2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL CREE

El desdoblamiento del Impuesto de Renta en dos impuestos diferentes es quizá la mayor novedad que se encuentra en la reforma, pero la puesta en práctica del mecanismo inmediatamente después de su introducción no ha permitido una transición suave. La tarea de control por parte de la Dian y de la UGPP se incrementó con la división de la nómina entre salarios beneficia-

⁸El Decreto 2418 del 31 de octubre igualmente incrementó la retención sobre adquisición de inmuebles de 1% a 2.5%, salvo las primeras 20.000 UVT de los destinados a vivienda, que siguen al 1%. Surgen dudas sobre la legalidad de este incremento, porque la tarifa está señalada en la ley (Art. 391 del Estatuto Tributario). También duplicó la retención sobre los contratos de construcción y urbanización, a la vez que redujo la que se aplica a varios productos financieros.

dos y los demás, en adición a las diversas excepciones que había introducido la Reforma Tributaria de 2010. Además de las tareas indispensables para adaptar los sistemas informáticos y diseñar y poner en uso nuevos formularios para las declaraciones, retenciones y pago del CREE.

Los procedimientos para los cálculos de las retenciones sobre el nuevo impuesto han complicado aún más las ya densas y tortuosas tareas administrativas que demanda en Colombia el deber de tributar. El hecho de que la frontera entre los salarios gravados y no gravados sea tan estrecha (un peso), ya genera complicaciones para el fisco y para los contribuyentes, sin mencionar la coyuntura que se crea para la evasión y la elusión, y las dificultades de fiscalización, porque muchas veces se trata de aspectos sujetos a la interpretación.

El gobierno creó en principio tres tarifas de retenciones del CREE⁹, cuyos porcentajes se incrementaron a partir de 2014. A pesar de ser solo tres tarifas, para calcular la retención aplicable en cada caso los empresarios tenían que consultar alrededor de 420 códigos de actividad; una tarea larga, tediosa e injustificada. Seguramente el coro de quejas llevó al gobierno a convertir en autoretenedores a todos los responsables del CREE, a partir del 1° de septiembre.¹⁰ El CREE se determina sobre bases muy similares a las del Impuesto de Renta, salvo cuando existen beneficios o mino-

⁹Decreto 862 de 2013.

¹⁰El Decreto 1828 de 2013 creó además 7 casos especiales no contemplados antes y otorgó a algunos retenedores la facultad de presentar las declaraciones cada cuatro meses.

raciones especiales, que excepcionalmente están relacionadas con la actividad económica de los contribuyentes;¹¹ esa circunstancia facilita el diseño y la estructuración de las retenciones del CREE.

3. EL IVA Y EL IMPUESTO AL CONSUMO

Probablemente en la modificación del IVA y la introducción simultánea del Impuesto al Consumo es donde se nota con mayor énfasis la improvisación en esta reforma. Siguiendo el mismo patrón de reformas anteriores -y la lógica elemental-, se otorgó un plazo para que los comerciantes hicieran las modificaciones en los precios provocadas por los cambios en las tarifas del IVA, pero se ignoró la transición entre el IVA y el Impuesto al Consumo. Los restaurantes y bares debían hacer todos los cambios y adaptaciones literalmente de la noche a la mañana, entre el último segundo de 2012 y el primero de 2013, en la facturación, los sistemas informáticos, la contabilidad y hasta en las costumbres de los empleados y los clientes.

Además del desdoblamiento del IVA y los cambios en las tarifas se modificaron las retenciones en la fuente y la periodicidad de las declaraciones y de los pagos, con el consiguiente impacto administrativo y económico, como quiera que se trata de impuestos masivos que se recaudan diariamente. No menos severo es el impacto para la Administración Tributaria, de manera que era elemental pensar

¹¹Como por ejemplo la hotelería o la edición de libros.

en un régimen de transición. Seguramente, también fruto de la premura, en el nuevo Impuesto al Consumo no se contempló la exención para los vehículos destinados a la exportación, como ocurre con el IVA, decisión que resulta inexplicable, porque pocos meses antes se habían anunciado estímulos fiscales para la industria nacional automotriz.¹²

La Ley 1607 redujo sustancialmente la tarifa general de retención del IVA, pero a la vez elevó la retención al 100% del impuesto en casos especiales, como la venta de chatarra y de tabaco, seguramente como respuesta a los fraudes que se han presentado en las devoluciones del impuesto. De la misma manera, estableció nuevos requisitos y restricciones para las devoluciones bimestrales y un complejo mecanismo para el descuento parcial, en el Impuesto de Renta, del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital.¹³ Todas estas medidas tomadas en forma simultánea, sin margen para su adopción, han sido traumáticas para las empresas comerciales y para los intermediarios financieros, hasta el punto de que, por efecto de la confluencia del IVA y el Impuesto al Consumo, todavía no es posible obtener la información necesaria para devolver los 2 puntos del IVA en las adquisiciones con tarjetas de crédito y débito y banca móvil.¹⁴

¹²Discurso del presidente Santos en la inauguración de la planta de estampado de Colmotores en julio de 2013.

¹³En comunicación del 6 de marzo de 2014, el Director de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda señala que en 2013 no se cumplió la meta de recaudo del IVA prevista en el MFMP de 2012 (40.9 billones, vs. 34.6 real) por lo cual no hay lugar a este beneficio fiscal.

¹⁴En un comunicado del 23 de enero de 2014, la Dian precisó que desde la entrada en vigencia de la reglamentación para devolver a los consumidores los 2 puntos de IVA, la Entidad está lista, esperando que los bancos y las emisoras de tarjetas estén a su vez listas para reportar a la Dian las transacciones de sus tarjeta-habientes.

4. IMPACTOS PARA LAS SOCIEDADES

■ 4.1. ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES

Dentro del capítulo de Personas Jurídicas la Ley incorpora la definición de establecimiento permanente, sin duda indispensable, porque esa figura aparece en todos los convenios sobre doble imposición que ha venido suscribiendo nuestro país, pero no en la legislación interna. Las preocupaciones para la aplicación surgen cuando se trata de armonizar las disposiciones sobre esos establecimientos con las normas comerciales internas sobre sucursales de sociedades extranjeras; la adopción inmediata de los cambios resulta más traumática.

■ 4.2. DEFINICIÓN DE NACIONALIDAD

De gran importancia es el cambio que se produjo en la definición del concepto de sociedades nacionales. En la legislación anterior el criterio estaba enmarcado por las leyes de su constitución y el domicilio, mientras en la actual depende también del lugar efectivo de su sede de administración. La Ley contiene una serie de definiciones al respecto, pero sin duda es un aspecto que dará lugar a diferencias entre los contribuyentes y la Administración.

■ 4.3. GRAVAMEN A LAS UTILIDADES

La reforma introdujo el gravamen a las utilidades obtenidas a través de sucursales de sociedades extranjeras, con muy buen sentido, para establecer igualdad en todas las formas de inversión del exte-

rior. Algunos expertos ya ven un conflicto respecto de las utilidades obtenidas por las sucursales antes de la reforma, pero giradas a sus matrices a partir de la vigencia de la Ley.

■ 4.4. CONTROL DE LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN

Las disposiciones que trajo la reforma en materia de escisiones, fusiones y reorganizaciones, así como las que regulan la tributación de las primas en colocación de acciones están destinadas a frenar los abusos que se cometen a través de estas figuras. El objetivo que se persiguió es el adecuado, y consiste básicamente en lograr que el impuesto lo pague quien efectivamente obtiene la ganancia. Sin embargo, la redacción de estos artículos es densa, y como suele ocurrir con las normas de control, resultan excesivamente extensas cuando intentan cubrir todas las situaciones, haciendo muy compleja su interpretación.

También se tomaron algunas precauciones adicionales en relación con la amortización del crédito mercantil, figura que ha sido utilizada para organizar complicadas estructuras de ingeniería jurídica, que constituyen mecanismos de evasión abierta. Sin embargo, llama la atención que se haya exonerado del cumplimiento de los requisitos básicos a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, creando un privilegio para un sector de la economía, cuya justificación no se explica en los antecedentes de la Ley.

■ 4.5. LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

La estabilidad jurídica es un elemento clave para la decisión de invertir, pero el modelo que viene operando en Colombia na-

ció equivocado. En primer lugar, porque fue establecido cuando se intentaba tramitar una Reforma Tributaria Estructural que pretendía corregir los numerosos y significativos defectos de las leyes; en segundo lugar, porque los contratos se otorgaban de manera discrecional y, quizá lo peor, porque incrementa la inseguridad jurídica en la medida que cada contribuyente pudo escoger las leyes, reglamentos y doctrina que quería congelar. Además de los objetivos sobre el empleo y la reducción de las cargas laborales, el gobierno encontró en el CREE un instrumento idóneo para remover, así sea parcialmente, el mayor palo en la rueda que tiene la legislación tributaria. A partir de su derogatoria se acorta el plazo para que a futuro sea posible legislar de manera general para todos los contribuyentes en igualdad de condiciones.

Lamentablemente se mantuvieron los privilegios para las zonas francas -un mecanismo que equivale a reducir la tarifa del Impuesto de Renta a través de una resolución- con consecuencias muy difíciles de manejar para la Administración Tributaria; las empresas existentes quedan excluidas del nuevo régimen de CREE y parafiscales, pero no las nuevas, multiplicando de esta manera el número de contribuyentes que se rigen por tratamientos tributarios diferenciales.

■ 4.6. LA AMNISTÍA PATRIMONIAL

Bajo la ley vigente los patrimonios omitidos se consideran renta, que es gravable con las tarifas ordinarias si se declara en forma voluntaria; cuando la Administración descubre las omisiones

aplica además una sanción por inexactitud.¹⁵ La idea de sanear los capitales escondidos a través de amnistías tributarias ha sido recurrente en Colombia y los mecanismos utilizados son muy similares: una menor tarifa de impuestos y exoneración de las sanciones. En la reforma comentada hubo variables de este estilo: a los saneamientos de bienes se les dio el carácter de ganancias ocasionales (cubriendo los años gravables 2012 y 2013), otorgándose un plazo de cuatro años para pagar los impuestos correspondientes. Sobre este tipo de medidas siempre ha existido la preocupación de que se utilicen para ingresar capitales de dudosa procedencia, debido a que las normas no han exigido identificar los bienes omitidos ni traerlos al país -al menos cuando se trata de dineros mantenidos en el exterior-.

En esta ocasión, a pesar de que en esencia no se trataba de una amnistía total porque había impuestos de por medio, la Corte Constitucional la declaró inexecutable. Igual que en reformas anteriores, la sentencia se produjo después de la presentación de las declaraciones de renta del año beneficiado, de manera que surtió sus efectos para 2012. Pero no se puede utilizar en las declaraciones de renta de 2013, cuando resultaba más atractiva porque la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales se redujo del 33% al 10%.

En su argumentación, la Corte señala que la norma en cuestión desconoce los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria.¹⁶ En el momento de la preparación de este

¹⁵Artículo 239-1 del Estatuto Tributario.

¹⁶Sentencia C-833 del 20 de noviembre de 2013.

documento se ha rumorado que el gobierno podría hacerle el quite a través del incidente fiscal, un mecanismo que permite que el Procurador o uno de los ministros, una vez proferida la sentencia, solicite la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal cuyo trámite sea obligatorio. En consecuencia, el gobierno podría pedir la revisión de la sentencia de la Corte si considera que tiene un importante impacto fiscal. Está por verse cuáles son los mecanismos para medir el impacto de la sentencia sobre el recaudo, teniendo en cuenta las dificultades existentes para estimar el valor de los bienes omitidos, y, especialmente, en qué proporción los contribuyentes estaban dispuestos a denunciarlos. En la decisión podría tener importancia el hecho de que la Ley del Impacto Fiscal fue expedida después de la Sentencia de la Corte que anuló la amnistía.¹⁷

5. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Para el profesor Vito Tanzi, “...las reformas con las que se han obtenido resultados positivos son aquellas que han concedido mucha importancia a la administración...”.¹⁸ En Colombia, con mayor énfasis desde 2002, las reformas tributarias han ignorado a la Administración Tributaria. No de otra manera se entiende cómo ha podido expedirse tal cantidad de tratamientos especiales, para grupos de contribuyentes o aún para contribuyentes individuales,

¹⁷Es la Ley 1695 del 17 de diciembre de 2013, posterior a la sentencia.

¹⁸Hacienda Pública de los Países en Vías de Desarrollo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1996.

como ocurre con los contratos de estabilidad jurídica y las zonas francas, amén de las exenciones para nuevas empresas que trajo la reforma de 2010 y la multiplicidad y variedad de exenciones y exclusiones.

Ignoran o desdeñan los legisladores -y el propio gobierno- que todos esos tratamientos y la enorme cantidad de normas que exigen el cumplimiento de infinidad de requisitos y condiciones especiales demandan administración y control. Se requiere una enorme inversión, solo para atender los numerosos tratamientos especiales que no deberían existir porque atentan contra los principios constitucionales de Equidad, Eficiencia y Progresividad. Además, la Administración Tributaria en Colombia es muy pequeña para sus necesidades, comparándola con sus similares del entorno. De acuerdo con cifras presentadas recientemente por el Director de la Dian, esa unidad atiende el mayor número de habitantes por cada funcionario en toda el área Latinoamérica: en Colombia hay 10.424 habitantes por cada funcionario de rentas internas frente a 4.198 en Chile, 6.319 en Perú y 4.327 en México.¹⁹

¹⁹Véase presentación de Juan Ricardo Ortega, 38 Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Cartagena, febrero de 2014.

Una encuesta similar aparece en Reforma Tributaria Estructural, Horacio Ayala 2006, Fundación Konrad Adenauer.

II. EFECTOS SOBRE LA TRIBUTACIÓN EFECTIVA DE LA LEY 1607 DE 2012

Además de las figuras nuevas, como el IMAN, el IMAS y el CREE, la Ley 1607 de 2012 introdujo algunos cambios significativos en la forma de determinar el Impuesto de Renta en el denominado régimen ordinario, entendiendo como tal las normas vigentes antes de su promulgación. El presente capítulo se ocupa de analizar los impactos que han tenido sobre la tributación efectiva los cambios de carácter sustantivo introducidos por la reforma, es decir, aquellos que afectan las bases gravables y los impuestos.

Dichos cambios son más evidentes en las personas naturales aunque no más importantes. Los que afectan la tributación efectiva de las sociedades se circunscriben prácticamente a la reducción de la tarifa del Impuesto de Renta, la introducción del CREE y el gravamen a las utilidades obtenidas por sucursales de sociedades extranjeras en Colombia que se distribuyen a sus matrices, cuando no han pagado impuesto en cabeza de las sucursales.

1. IMPACTO EN LAS PERSONAS NATURALES

■ 1.1. RÉGIMEN ORDINARIO

Además de los efectos significativos que tiene para las personas naturales la introducción del IMAN, en especial para las de ingresos medios y altos, la Ley 1607 restringió algunas deducciones y exenciones, a veces mediante el simple cambio en la denominación de los conceptos. Estas modificaciones incrementan el Impuesto de Renta para este grupo de contribuyentes, aún antes de someterlos a la prueba del IMAN. En virtud de las mismas variaciones, en ciertos niveles de ingresos el impuesto determinado por el sistema ordinario resulta superior al calculado con el IMAN. La siguiente es una lista de las modificaciones más significativas para la determinación del Impuesto de Renta de las personas naturales sujetas al régimen ordinario, a partir del año gravable 2013:

- La deducción por aportes de los empleadores a fondos voluntarios de pensiones se limitan a 3.800 UVT (\$102 millones²⁰) por año y por empleado.
- Los aportes obligatorios y voluntarios del empleador y el trabajador a los fondos de pensiones, que eran no constitutivos de renta, se convierten en rentas exentas.

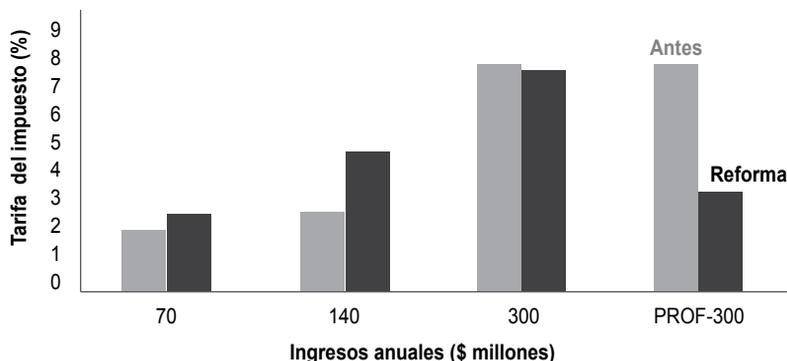
²⁰Para la conversión a pesos se utiliza en este documento el valor de la UVT de 2013 (\$26.841) redondeados a millones.

- Las rentas exentas por aportes voluntarios y obligatorios del empleador y el trabajador a los fondos de pensiones, adicionados a los aportes a las cuentas AFC, tienen un nuevo límite de 3.800 UVT por año. Las mismas limitaciones tienen las rentas exentas por aportes a las cuentas AFC. Esta limitación se agrega a la ya existente del 30% de los ingresos laborales o ingresos tributarios.
- El tiempo mínimo de los depósitos en los fondos de pensiones y cuentas AFC es de diez años en vez de cinco.
- La base para calcular la exención del 25% para los asalariados se redujo porque ahora hay que restar las deducciones, antes solo las exenciones.
- Las deducciones por gastos de salud y educación fueron sustituidas por una deducción menor por salud y una nueva por dependientes.

En la práctica, el impacto sobre el impuesto a cargo de los asalariados, y en general de quienes devengan rentas de trabajo, depende de los niveles de ingresos. En el gráfico¹ se observa un ejemplo que muestra los resultados de los cambios normativos para los asalariados en tres niveles de ingresos anuales, y el impacto para un profesional independiente. En todos los casos se han utilizado los valores máximos permitidos para las deducciones y la exención.

En la primera escala de ingresos utilizada para el ejemplo - $\$70$ millones-, la tarifa se incrementa del 2.1% al 2.7%, por efectos del

Gráfico 1. Cambios en la tarifa del Impuesto de Renta derivados de la Ley 1607 de 2012 (% y \$ millones, régimen ordinario)



Fuente: cálculos del autor.

cambio para calcular la exención del 25%, a pesar de que se aumenta el monto aceptable de las deducciones por salud y dependientes.

En la segunda escala, duplicando el salario mensual con salario integral -\$140 millones-, la tarifa del impuesto sobre los ingresos se incrementa del 2.8% al 4.9%, a pesar de que hay una nueva deducción por dependientes, porque se reducen la deducción por salud voluntaria y la exención del 25%.

En el tercer ejemplo -\$300 millones- el contribuyente adquiere el derecho a las deducciones por salud prepagada y por dependientes que no tenía en las normas anteriores, pero se reduce la exención del 25%. El resultado sería una pequeña reducción de la tarifa, del 8% al 7.8%, que es teórica, porque todavía no se ha comparado este impuesto con el calculado en el IMAN.

El cuarto es el caso de un profesional independiente con ingresos brutos de \$300 millones, es decir, iguales a los del empleado de la tercera escala del ejemplo. En este evento el contribuyente hubiera resultado favorecido con tres minoraciones nuevas en su renta: i) los aportes voluntarios a salud (que no tenía por el nivel de ingresos); ii), la deducción por dependientes; y iii) la exención del 25%. La tasa de impuestos se reduciría del 8% al 3.5%, no sobre los ingresos brutos -como en el caso de los asalariados-, sino sobre los ingresos menos las deducciones necesarias para obtenerlos. Para el ejemplo, como deducciones vinculadas con los honorarios no se está tomando el límite máximo vigente en el E.T. (50% de los honorarios recibidos), sino la mitad de esa cifra. Los aportes parafiscales están calculados sobre el 40% de los ingresos, como establecen las normas laborales.

Este cálculo resulta puramente teórico, y está destinado solo para fines comparativos, porque el contribuyente cumple los requisitos para clasificarlo como empleado y en consecuencia está sujeto al IMAN a partir de 2013. No obstante, si se tratara de un profesional que recibe ingresos de otras fuentes (por ejemplo intereses o arrendamientos) por una suma igual o superior al 20% de sus ingresos totales, sus impuestos se verían efectivamente reducidos en la práctica, lo que demuestra que el Impuesto de Renta disminuye en cuanto se incrementan las rentas de capital, hecho que se observa con mayor énfasis más adelante en este documento.

Como se mencionó antes, los aspectos analizados en esta parte del documento afectan principalmente la determinación de la renta de las personas naturales cuyos ingresos están basados

en su mayoría en rentas personales. Se hace énfasis en estos contribuyentes, por cuanto las modificaciones descritas afectan el primero de los dos cálculos que se deben realizar para determinar su Impuesto de Renta, para luego compararlo con el IMAN y declarar el mayor de los dos. Sin embargo, con excepción de la exención del 25%, que aplica solo a los empleados, los cambios mencionados afectan la determinación de los impuestos de todas las personas naturales, incluso de quienes obtienen sus ingresos mediante el aporte del capital y del trabajo, sin la intervención de sociedades -por ejemplo los pequeños empresarios-.

1.2. IMPACTO DEL IMAN SOBRE LAS RENTAS DE TRABAJO

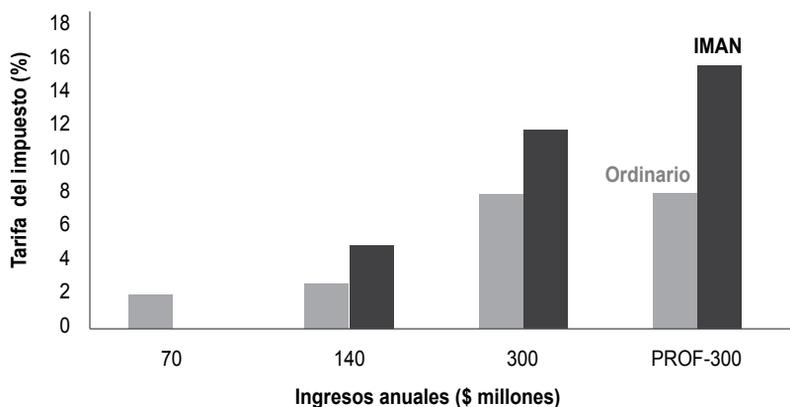
Determinado el impacto de la reforma sobre el valor de los impuestos de las personas naturales por el método ordinario, el siguiente paso consiste en establecer si el contribuyente está clasificado como empleado y en consecuencia se hace obligatorio calcular el IMAN. Como regla general, este mecanismo aplica a quienes tienen rentas de trabajo que alcanzan el 80% de sus ingresos totales, aunque están excluidos del sistema los notarios y las sucesiones ilíquidas.

El IMAN parte de los mismos ingresos del régimen ordinario, pero las deducciones se limitan a los aportes obligatorios a la seguridad social, los pagos catastróficos en salud no cubiertos por el POS, las pérdidas en desastres o calamidades públicas, los aportes a seguridad social de un trabajador doméstico y el costo fiscal de los bienes enajenados. En la práctica, los únicos gastos

ordinarios deducibles para el IMAN son los aportes obligatorios a salud y pensiones. Esta regla parece razonable en el caso de los asalariados que no tienen otros ingresos, no así para los profesionales independientes ni para las personas que paralelamente reciben ingresos de otras fuentes, por ejemplo de arrendamientos de inmuebles o de pequeños negocios.

Utilizando las cifras y los criterios consignados en el gráfico 1 se observan a continuación, en el gráfico 2, los efectos del IMAN en cada una de las situaciones planteadas en los cálculos sobre el impacto en el régimen ordinario. Para esta comparación se utilizan las tasas de impuestos vigentes antes de la reforma, con las que resultan del IMAN, de manera que se puedan medir los efectos totales de la reforma en cada uno de los casos.

Gráfico 2. Tarifa del Impuesto de Renta: régimen ordinario vs. IMAN
(% y \$ millones)



Fuente: cálculos del autor.

En el primer caso se observa que con las tarifas del IMAN el impuesto sería cero, a pesar de la limitación a las deducciones y la eliminación de la exención del 25%. En consecuencia el contribuyente debe pagar el impuesto según el régimen ordinario modificado, que es mayor, como se vió en en el gráfico 1.

En el segundo caso la tarifa se incrementa del 2.1% al 5% con la reforma, por efectos del IMAN. Frente al régimen ordinario modificado la tarifa del IMAN es ligeramente superior.

En el tercer ejemplo la tarifa se eleva del 7.4% al 12%, como resultado de la eliminación de las deducciones voluntarias y la exención del 25%.

El cuarto ejemplo corresponde a un profesional independiente, con las características ya mencionadas en la comparación de los regímenes aplicables antes y después de la reforma. La tarifa del impuesto se incrementa del 8.2% al 15.8%, es decir, casi se duplica. Este profesional independiente paga el mismo impuesto que un asalariado, a pesar de que sus ingresos son inferiores en más de \$6 millones al mes, por efecto de los gastos necesarios para obtener la renta, razón por la cual la tasa efectiva de impuesto sobre los ingresos netos es sustancialmente mayor.

En resumen, con base en los ejemplos que muestran los gráficos, puede decirse que el IMAN no afecta las rentas hasta unos \$6 millones mensuales de ingresos, pero para este nivel si hay un impacto en los cambios que trajo la reforma para el

régimen ordinario. A partir de esos niveles empieza a sentirse el impacto del IMAN y definitivamente el efecto es mayor para los profesionales independientes, pero, paradójicamente, el impacto se reduce en la medida en que los contribuyentes o los empleados, además de los honorarios, reciban rentas mixtas o de capital.

En particular, en el caso del IMAN, las retenciones en la fuente han sido sincronizadas en las normas, para que la suma de los valores detraídos mensualmente de los pagos coincida con el valor del impuesto anual. Sin embargo, esto no es cierto, cuando el contribuyente cambia su condición de un año a otro, porque la clasificación como empleado depende de los ingresos de cada ejercicio.

1.3. TRIBUTACIÓN DE LAS RENTAS DE CAPITAL Y LAS RENTAS DE TRABAJO

En la exposición de motivos del proyecto de reforma tributaria se mostraron como objetivos la: “...*reducción de la desigualdad.....*” y la búsqueda de un mecanismo para “...*que las personas naturales tributen de acuerdo con una consideración real de su capacidad económica*”. Si analizamos las cifras después de la reforma es posible concluir que esos objetivos no se lograron, y por el contrario pudieron acentuarse las diferencias. El ejemplo descrito en el gráfico 3 muestra el gran desequilibrio entre la tributación de las rentas de trabajo y las rentas de capital, por cuanto las últimas no están sujetas al IMAN.

Para un rentista de capital (antes y después de la reforma), los intereses se gravan solo en la parte que excede el componente inflacionario;²¹ pero este contribuyente tiene derecho a deducciones por aportes voluntarios a pensiones e intereses por adquisición de vivienda (que no tiene el empleado en el IMAN). El resultado es un impuesto a cargo del trabajador sustancialmente mayor que el que paga el rentista, asumiendo para ambos ingresos de \$300 millones al año.

El componente inflacionario se sustrae para gravar únicamente la parte del interés que constituye rendimiento; no obstante, desde hace muchos años las normas en Colombia contienen mecanismos para reconocer en el Impuesto de Renta los efectos inflacionarios, a través de la construcción de las escalas de las tarifas, que son las mismas para todas las personas naturales. En principio, las tablas se ajustaban con el IPC, hasta la introducción de la UVT que cumple el mismo propósito; actualmente no es tan evidente el efecto del ajuste inflacionario en las tarifas del impuesto con el régimen ordinario, en la medida en que solo tienen tres escalas. Por el contrario, se notan más estos ajustes en la tabla del IMAN, que resulta más equitativa en este aspecto porque contiene 85 escalas de ingresos.

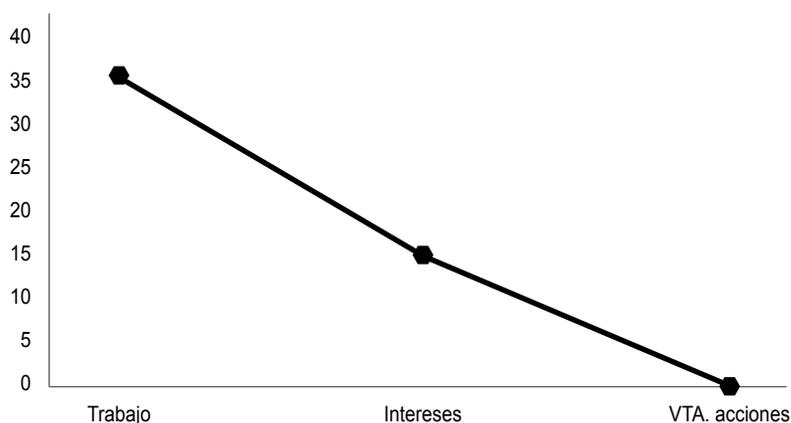
Si a estos dos ejemplos agregamos un tercero, correspondiente a una persona que obtiene los mismos ingresos, pero como producto de la venta de acciones inscritas en Bolsa, la situación

²¹Para el ejemplo se toma como componente inflacionario el 43.69% del valor de los intereses, como establece el Decreto 629 de 2014.

es aún más desigual porque en este último caso el impuesto es cero, siempre que las acciones vendidas no excedan el 10% del total en circulación.

Desde hace varios años la ley colombiana contempla medidas similares, con el objeto de estimular la democratización accionaria. Sin embargo, los resultados han sido totalmente contrarios. Por ejemplo, a finales de 1990, en una muestra de 307 sociedades se contaban 745.645 accionistas, de los cuales 2.280, es decir el 0.31%, poseía el 92.89% de las acciones; el resto (99.69% de los accionistas) poseía el 7.11% de las acciones.²²

Gráfico 3. Impuesto a las rentas de trabajo y de capital (\$ millones)



Fuente: cálculos del autor.

²²Noticia del diario *El Tiempo*, publicada en la edición del 16 de septiembre de 1991, con base en cifras de la Comisión Nacional de Valores.

La Misión de Estudios del Mercado de Capitales decía en 1996 que la concentración de mercado para Colombia estaba entre las más altas del mundo (entre un 65% y un 80% para las tres Bolsas entonces existentes).²³ El mismo documento señala que Colombia ocupaba el lugar 23 entre 26 economías emergentes, en el Índice de Desarrollo del Mercado de Capitales, y la situación no parece mejorar; a pesar de que no hay estudios recientes sobre la evolución de estos índices, tampoco existen evidencias sobre la reducción de la concentración accionaria, y, por el contrario, se encuentran muchos comentarios en el sentido opuesto. Un estudio publicado en 2007 por la Universidad de la Salle, con cifras del Banco de la República, indica que al final de 2006 la concentración accionaria en Colombia era del 67.37%, solo superada en el entorno por Argentina y México.²⁴

■ 1.4. IMPACTO DEL IMAS

El IMAS para los trabajadores es un mecanismo alternativo para la determinación del impuesto con tarifas superiores a las del IMAN; sin embargo, el impacto económico que pueda generar a los contribuyentes es relativo, en la medida en que su uso no es obligatorio. Además, solo cobija a los empleados con ingresos inferiores a los \$10 millones mensuales. En esencia, la norma busca

²³Ministerio de Hacienda, Banco Mundial y Fedesarrollo, Informe Final, mayo de 1996.

²⁴Evolución del Mercado de Capitales Colombiano: Un enfoque en el mercado accionario y sus efectos sobre el crecimiento económico a partir de 1990 hasta 2006. Facultad de economía. Bogotá, octubre de 2007. Fuente de las cifras: Borradores de Economía N° 456, Banco de la República.

facilitar a la Administración Tributaria el manejo administrativo de las declaraciones de estos contribuyentes, simplificándolas y acortando su término de prescripción, a cambio de una especie de prima o seguro de auditoría incorporado en las tarifas.

Desde una perspectiva teórica, el mecanismo no parece muy atractivo porque las rentas de sus destinatarios, que son trabajadores, están controladas por el fisco a través de las retenciones en la fuente y de las informaciones que rinden los pagadores a la Dian en medios magnéticos. En lo que representa para el bolsillo de los trabajadores, quizá podría tener algún interés en los niveles menores, no así en el superior, donde el hecho de presentar una declaración simplificada tiene un sobrecosto de cerca de \$4 millones.

Para los pequeños empresarios, denominados en la reforma trabajadores por cuenta propia, que se dedican a las actividades expresamente señaladas en la Ley, el IMAS constituye un mecanismo simplificado de determinación de los impuestos con base en los ingresos, obviando el procedimiento tradicional de depuración de la renta. Esta opción pretende estimular la declaración y pago de impuestos de los pequeños empresarios, facilitando los procedimientos de manejo y control. Aunque la Ley lo califica como un sistema cedula, las tarifas previstas se aplican a los ingresos de todas las fuentes, salvo los dividendos y las indemnizaciones.

El éxito del sistema depende de alguna manera de su reglamentación. Los pequeños empresarios, quienes tienen acceso a este

mecanismo,²⁵ son en su gran mayoría comerciantes y en esa calidad están obligados a llevar contabilidad completa;²⁶ a los demás, según la ley, la Dian les exigirá registros especiales. Tendríamos dos regímenes diferentes de contabilidad para estos contribuyentes, en oposición a la simplicidad que tanto añora la tributación en Colombia.

2. IMPACTO SOBRE LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES

El Estatuto Tributario se refiere genéricamente a las sociedades y entidades y a las que se asimilan a estas, de tal manera que el régimen aplicable cubre igualmente, por ejemplo, a las sociedades de hecho y a las sucursales de sociedades extranjeras. En esta parte del documento se analizan los efectos de la Ley 1607 sobre la tributación directa de estos contribuyentes, con especial énfasis en el impacto combinado de la reducción de la tarifa del Impuesto de Renta, el nuevo impuesto CREE y la eliminación parcial de los parafiscales. A diferencia de lo ocurrido con las personas naturales, el análisis no se puede limitar al impacto sobre los impuestos y sus tarifas, es decir a los aspectos meramente tributarios; es necesario además determinar los resultados netos en las utilidades comerciales, antes y después de la reforma, para reconocer igualmente los efectos de la reducción de los parafiscales.

²⁵Con ingresos anuales hasta \$725 millones.

²⁶Artículo 19 del Código de Comercio.

Los efectos globales en los rendimientos de una empresa dependen de varios factores, de manera que el impacto para todas las sociedades no es el mismo; conviene en consecuencia levantar un pequeño inventario de los factores que juegan en el desarrollo del ejercicio.

■ 2.1. EL NUEVO IMPUESTO CREE

Sobre la base de que este impuesto tiene como objetivo compensar la exoneración del pago de una parte de los parafiscales, en el estricto sentido impositivo, con la reforma de 2012 la tarifa del Impuesto de Renta se redujo en 8 puntos a partir de 2013. Se ha criticado que en este primer año el impuesto se pagó sobre toda la vigencia, pero la exoneración de los parafiscales fue parcial, como quiera que se inició a partir del establecimiento de las retenciones del CREE, en mayo de 2013. Esa preocupación es fundamentada, porque en la práctica no existe relación efectiva entre las retenciones del CREE y la exoneración de los parafiscales. Pudo haber un impacto en los flujos de caja, pero no en el valor del impuesto, por cuanto las retenciones en la fuente constituyen solo un pago anticipado del mismo.

A pesar de los objetivos del CREE relacionados con el empleo, como menciona la exposición de motivos, es indudable que paralelamente este impuesto se ha convertido en un mecanismo ingenioso para reducir los beneficios especiales en el Impuesto de Renta, así sea de manera parcial. Las exenciones de amplio espectro y los beneficios como los contratos de estabilidad jurídica y las zonas francas son elementos que impiden legislar de manera general,

para todos los contribuyentes, como ya se advirtió, y simplificar la farragosa legislación fiscal; a través del CREE se neutralizan en parte esas costosas coyunturas, ante la imposibilidad jurídica de eliminarlas, en forma inmediata, como sería lo deseable.

■ 2.2. EL PAPEL DE LOS BENEFICIOS

El grado en que las sociedades gozan de beneficios especiales en el Impuesto de Renta influye de manera crítica sobre los efectos económicos de la reforma, en la medida en que para calcular el CREE se desconocen tales beneficios. Otro aspecto que tiene una importante influencia es la acumulación de pérdidas de ejercicios anteriores, cuya compensación tampoco juega para el CREE.

● 2.2.1. SOCIEDADES SIN BENEFICIOS ESPECIALES

Para las sociedades que no gozan de beneficios especiales -sea en forma directa o a través de contratos de estabilidad jurídica- la suma de los impuestos de Renta y CREE deberían incrementarse en un punto porcentual, al menos hasta el año 2015, respecto de la tarifa vigente hasta 2012. El impacto en sus ganancias equivale a la diferencia entre el valor de dicho punto y el ahorro en los parafiscales, neto de los impuestos de Renta y CREE sobre el mismo ahorro.

● 2.2.2. SOCIEDADES CON BENEFICIOS ESPECIALES

Las sociedades que gozan de beneficios tributarios especiales, tales como las exenciones para empresas editoriales, hoteleras,

agrícolas o deducciones por compra de activos fijos, conservan los beneficios para determinar el Impuesto de Renta, pero no para el CREE. Pagarán en consecuencia un impuesto del 9% sobre tales beneficios, que comparado con el ahorro neto en el pago de parafiscales determina el efecto sobre sus resultados.

- **2.2.3. BENEFICIOS QUE SE MANTIENEN PARA EL CREE**

Muchos de los beneficios en el Impuesto de Renta están representados en los denominados ingresos no constitutivos de renta; estos se mantienen para el CREE. En términos generales se puede afirmar que todas las deducciones que se conceden a la generalidad de los contribuyentes también se conservan para el CREE, con excepción de las donaciones y la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores. En el momento de preparación de este documento se debate una doctrina publicada por la Dian, que prohibiría la deducción de provisiones de cartera para el CREE en 2013, con el argumento de que, por tratarse de un nuevo impuesto, dicha cartera no jugó en la determinación del impuesto en años anteriores. De hacer carrera esta interpretación, tendría un impacto importante para aquellas empresas que tengan activos importantes representados en cartera.

- **2.2.4. LA NÓMINA DE SALARIOS**

En cualquier caso, el peso de la nómina dentro del total de costos y gastos, así como los niveles de salarios que componen la nómina, juegan un papel determinante en la valoración del impacto de la reforma tributaria sobre las empresas. Por esta razón

no se pueden generalizar los juicios acerca de dicho impacto; sin embargo, a través de algunos ejemplos basados en situaciones reales, es posible llegar a algunas conclusiones.

• 2.2.5. MEDICIÓN DEL IMPACTO SOBRE ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

A continuación se presentan ejemplos del impacto de la reforma sobre ocho sociedades vinculadas a actividades económicas diferentes. Los cálculos están basados en las cifras reales de los estados de resultados de 2013, ajustados para reflejar los efectos completos de la reforma en un año, en vista de que el CREE y la reducción de los parafiscales se aplicaron parcialmente en ese ejercicio. Estas mismas cifras se ajustan para eliminar cualquier efecto de la reforma; es decir, para efectos de la comparación se utilizan las cifras reales de 2013 aplicadas a las legislaciones plenamente vigentes hasta 2012 y a partir de 2014. Los resultados de comparar los dos grupos de cifras muestran los efectos económicos en las utilidades netas, originados en los cambios en el Estatuto Tributario contenidos en la Ley 1607 de 2012 en un ejercicio completo. Los siguientes tipos de empresas o actividades han sido utilizadas en la muestra:

1. Hoteles
2. Servicios de telefonía celular
3. Empresas químico farmacéuticas
4. Servicios de internet, televisión y telefonía fija
5. Servicios de call center
6. Restaurantes y comidas rápidas
7. Corredores de reaseguros
8. Bancos

El resumen del impacto de la reforma sobre estas empresas y actividades se muestra en el cuadro 1.

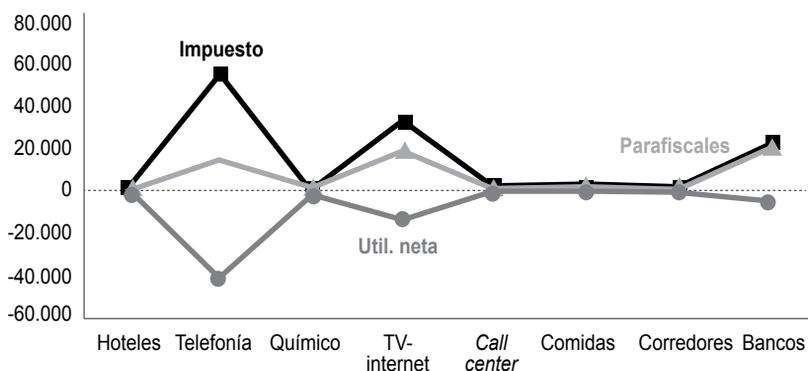
Cuadro 1. Impacto sectorial en el Imporrenta derivado de la Ley 1607 de 2012 (\$ millones)

Actividades	Mayor impuesto	Ahorro en parafiscales	Mayor-menor (Utilidad neta)
Hoteles	437	557	120
Telefonía celular	57.076	15.593	41.483
Químico-farma.	806	917	111
TV-internet-telef.	33.274	19.298	13.976
Call center	298	490	192
Comidas rápidas	696	1.598	902
Corredores reaseg.	148	122	-26
Bancos	23.409	20.409	2.776

Fuente: cálculos del autor.

Estos resultados se reflejan en el gráfico 4.

Gráfico 4. Impacto sectorial de la Ley 1607 de 2012 (\$ millones)



Fuente: cálculos del autor.

Se observa que cinco de las ocho actividades escogidas en la muestra mantienen sus utilidades netas de impuestos y algunas las incrementan de manera significativa -con una pequeña reducción en el caso del corredor de reaseguros- en la medida en que el mayor valor de los impuestos acumulados -Renta y CREE- se compensa con la reducción de los costos por la eliminación parcial de los parafiscales. Las otras tres, por el contrario, ven reducida su utilidad neta después de impuestos -en menor grado la entidad financiera- en la medida en que el mayor valor de los impuestos excede la reducción de los costos de parafiscales. A continuación se indican las particularidades de cada una de las actividades escogidas en la muestra.

Hotelería. La empresa goza de exención parcial del Impuesto de Renta, porque fue constituida antes de la vigencia de la exención, pero realizó ampliaciones y remodelaciones posteriores al año 2002.²⁷ La nómina de trabajadores con salario no integral representa el 99% del total.²⁸ El beneficio neto después de impuestos se incrementa en \$120 millones, como resultado de la reforma.

Empresa de Telefonía Celular. El valor de la nómina de trabajadores con salario no integral no es significativo dentro de los totales. Tiene contrato de estabilidad jurídica y como consecuencia una deducción cuantiosa por compra de activos fijos

²⁷La exención a los hoteles fue establecida en la Ley 788 de 2002.

²⁸Para efectos de los cálculos y de las explicaciones nos referimos a los trabajadores de salario no integral, como los pertenecientes a la nómina que goza de la exclusión del pago parcial de los parafiscales, porque los parámetros coinciden con los previstos en la Ley 1607. Sobre la nómina de salario integral no opera el beneficio.

productivos. La exclusión de esta partida para la determinación del CREE genera una menor utilidad después de impuestos superiores a \$41.000 millones.

Industria Químico Farmacéutica. Esta empresa no goza de beneficios especiales ni está ubicada en una zona franca. El valor de la nómina de trabajadores con salario no integral representa una tercera parte del total. Los mayores beneficios netos de impuestos llegan a \$111 millones.

Empresa de Servicios de Internet, Televisión y Telefonía Fija. El valor de la nómina de trabajadores con salario no integral no es significativo dentro de los totales. Tiene deducción cuantiosa por compra de activos fijos y compensación de pérdidas acumuladas en un monto importante. El resultado es un menor valor de la utilidad neta después de impuestos por casi \$14.000 millones.

Call Center. La nómina de trabajadores con salarios no integrales representa el 88% del valor total. No goza de beneficios especiales. Su resultado neto después de impuestos se incrementa en más de \$190 millones.

Comidas Rápidas. El valor de la nómina de trabajadores con salarios integrales es muy reducido dentro del total; no goza de beneficios especiales. Su utilidad neta después de impuestos se incrementa en más de \$900 millones.

Corredor de Reaseguros. La nómina de trabajadores con salarios hasta 10 SMML es muy reducida y no goza de beneficios o

deducciones especiales. Sus resultados netos después de impuestos se reducen en \$26 millones, como consecuencia de la reforma.

Banco. La nómina de trabajadores con salario integral es importante frente a los demás. Goza de beneficios especiales, como la exención sobre los rendimientos de los créditos de vivienda, pero no son significativos dentro del total de las rentas. Para el cálculo se han tenido en cuenta como deducibles las provisiones de cartera basados en las normas de la Superfinanciera. Sus resultados netos después de impuestos se reducen en cerca de \$2.800 millones.

Resumen: Las cifras de las empresas utilizadas en la muestra indican que aquellas que gozan de beneficios especiales o tienen pérdidas acumuladas significativas ven incrementados sus impuestos de manera sustancial, como resultado de la reforma tributaria. Por el contrario, las empresas cuyas nóminas de trabajadores con salarios inferiores al salario integral es significativa, ven incrementadas sus utilidades después de impuestos. Las empresas que no tienen nóminas importantes de salarios inferiores al salario integral, ni gozan de beneficios tributarios especiales, en términos generales mantienen sus niveles de tributación.

3. UNA COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Esta parte del documento está destinada a analizar la legislación y los sistemas vigentes para la determinación del Impuesto

de Renta a cargo de las sociedades y entidades en los tres países socios de Colombia en la Alianza del Pacífico, con el objetivo de determinar cómo se comportan las tasas del gravamen frente a las vigentes en nuestro país. No pretende estudiar el sistema tributario de cada uno de los países, sino establecer el peso del impuesto directo que afecta a las empresas, y los factores que influyen para su determinación.

■ 3.1. CHILE

• 3.1.1. ESTRUCTURA BÁSICA

El sistema chileno descansa, al menos en principio, sobre la tributación en cabeza de las personas naturales, quienes se supone que son finalmente los beneficiarios de las utilidades. Para este efecto, las rentas se dividen en categorías; las percibidas en el curso del ejercicio tributan en cabeza de las sociedades o de las personas, a través de un impuesto cedular, pero al final del año se acumulan para calcular el Impuesto Global Complementario -IGC-, que grava a las personas naturales residentes con una tarifa progresiva. Del impuesto así determinado se descuentan los impuestos pagados por las diferentes categorías de rentas, incluyendo los pagados a través de sociedades.

• 3.1.2. FUENTE

Los residentes y los domiciliados están sujetos a impuestos sobre su renta mundial (salvo los primeros tres años para los

extranjeros) y los no residentes sobre su renta de fuente nacional. Se consideran de fuente nacional las rentas obtenidas por socios de sociedades que sean sociedades constituídas en paraísos fiscales.

- 3.1.3. TARIFAS

La más reciente reforma, que se produjo en septiembre de 2012, elevó la tarifa del impuesto de primera categoría, que afecta a las sociedades -IPCA- del 18.5% al 20%. La tarifa del Impuesto Global Complementario es progresiva, de cero hasta un 40% sobre rentas superiores a 150 UTA²⁹ (alrededor de \$1.800 millones). El Impuesto de Segunda Categoría -ISC- corresponde a las rentas de trabajo, y se recauda mediante retenciones en la fuente. Las rentas obtenidas por no residentes están sujetas al Impuesto Adicional -IA-, que se aplica a las remesas al exterior, cuyas tarifas varían según el tipo de renta, pero que por lo general es del 35%; no obstante, como en las demás rentas empresariales, el IPCA pagado por la sociedad se puede acreditar. Las empresas del Estado pagan adicionalmente un impuesto del 40% sobre las utilidades generadas, y las mineras están sujetas a un impuesto adicional, sobre las utilidades operacionales, que llega al 5%. Los gastos rechazados a las empresas se asimilan a distribuciones de utilidades y se someten a una tasa del 35%; cuando se trata de un accionista extranjero la tarifa sube al 45%.

²⁹Chile utiliza la UTM, Unidad Tributaria Mensual y la UTA, Unidad Tributaria Anual. A 31 de diciembre de 2013 la primera equivalía a 40.772 pesos chilenos, y la segunda a 489.264. La tarifa del IGC empieza en 13.5 UTA, unos \$6.600.000.

Las rentas provenientes de la explotación minera, de contribuyentes diferentes de los pequeños mineros y las sociedades anónimas y en comandita por acciones, se determinan mediante porcentajes que se aplican sobre las ventas anuales, que van desde el 4% hasta el 20%, dependiendo del precio promedio de la libra de cobre en el año. No obstante, estos contribuyentes pueden optar por el mecanismo ordinario de depuración de la renta basado en la contabilidad completa. Para otros minerales, como el oro y la plata, existen fórmulas similares de acuerdo con las equivalencias. Chile conserva un mecanismo de ajustes por inflación sobre el patrimonio propio, el pasivo y los activos no monetarios.

• 3.1.4. DEPURACIÓN

El procedimiento más común en la determinación de la renta de las empresas está basado en las utilidades contables y financieras, denominado de contabilidad completa, con algunos ajustes. Además, existen varios métodos de determinación objetiva del impuesto -presunciones- basadas en los ingresos, para pequeños empresarios dedicados a unas determinadas actividades señaladas en las normas. Igualmente existen mecanismos simplificados para Pymes.

Las rentas de primera categoría corresponden en general a las de actividades comerciales, industriales, agropecuarias y de servicios. La ley menciona, entre otras, la explotación de bienes raíces, las rentas de capitales mobiliarios, las rentas de comercio, industria, minería, explotación de productos del mar y demás extractivas, servicios bancarios y demás financieros, seguros, aviación comercial,

publicidad, comunicaciones y telecomunicaciones, construcción y otras. También incluye el corretaje y comisionistas y las demás que no estén expresamente mencionadas en otra categoría.

Los costos y deducciones aceptadas para la determinación de la renta son en general los ordinarios que corresponden a la respectiva actividad.

Las empresas gozan de algunos estímulos tributarios, como la depreciación acelerada de los activos o los gastos previos al período productivo. Existe igualmente un crédito por compra de activos nuevos productivos, equivalente al 4% de su valor, limitado a 500 UTM. Las pérdidas de ejercicios anteriores pueden ser compensadas con las utilidades del ejercicio, de la misma manera que en la legislación colombiana.

• 3.1.5. PAGOS A NO RESIDENTES

Los pagos a no residentes o no domiciliados tienen diversas tarifas:

- Uso, goce o explotación de marcas, patentes, fórmulas y otras prestaciones similares, sea que consistan en regalías o cualquier otra forma, 30%.
- Sociedades o personas jurídicas constituidas fuera del país, incluso las que se constituyan con arreglo a las leyes chilenas y fijen su domicilio en Chile, que tengan en Chile cualquier clase de establecimientos permanentes, tales como sucursales,

oficinas, agentes o representantes, pagarán este impuesto por el total de las rentas que remesen al exterior o sean retiradas, 35%. Se consideran retiradas las utilidades que se remesen al exterior.

- Ganancias en ventas de acciones por no residentes, 35%.
- Explotación de patentes de invención y programas de computador, 15%; 30% si el beneficiario está domiciliado en paraísos fiscales.
- Derechos de edición o derechos de autor, 15%.
- 4% para intereses sobre depósitos de instituciones autorizadas por el Banco Central de Chile, otorgados por instituciones internacionales y otros regulados.
- 35% sobre los demás intereses y excesos de endeudamiento.
- 22% sobre el monto de la prima de seguros; 2% sobre la prima de reaseguros.
- 5% sobre fletes marítimos, comisiones o participaciones en fletes marítimos desde o hacia puertos chilenos, contratos de arrendamiento con o sin opción de compra.
- 35% sobre las demás rentas, excepto las de trabajo que pagan un 20%.

• RESUMEN

A pesar de que la tarifa básica del Impuesto de Renta sobre las ganancias empresariales es del 20%, teóricamente puede llegar hasta el 36% a través del Impuesto Global Complementario. No obstante, la tasa efectiva se reduce sustancialmente debido a los diversos beneficios de que gozan las rentas empresariales, y, particularmente, a que las sumas que integran el Impuesto Global Complementario no son las utilidades generadas en las empresas, sino las efectivamente distribuidas a los socios. Para diferir o eludir el pago del IGC existen diferentes mecanismos, desde el más simple que consiste en la retención de las utilidades en el denominado Fondo de Utilidades Tributables -FUT-, cumpliendo así uno de los propósitos del modelo, hasta complicados conjuntos de sociedades intermediarias o mediante beneficios a los socios o accionistas que de alguna manera permiten disfrazar las distribuciones.

Debido a estas circunstancias, la tasa efectiva de tributación dista mucho de las tarifas nominales. En un estudio publicado en 2009 por la Cepal y la GTZ se concluye que la tasa efectiva de impuesto para las rentas de capital era del 15.2% en 2006, es decir que no llegaba siquiera a la tasa básica del impuesto de primera categoría, que para entonces era del 17%. El mismo estudio señala que de la evasión de rentas personales, el 92% proviene de rentas empresariales, debido a la subdeclaración de ingresos por el retiro de utilidades y dividendos.³⁰

³⁰Véase Serie Macroeconómica del Desarrollo 92, La Tributación Directa en Chile, Equidad y Desafíos. Michael Jorratt De Luis. Cepal-GTZ, septiembre de 2009.

3.1.6. PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA

El 31 de marzo de 2014, la presidente Bachelet presentó al Congreso un proyecto destinado a modificar el régimen tributario chileno, con el objetivo principal de recaudar US\$8.200 millones adicionales, para financiar gastos permanentes con ingresos permanentes y revertir así el déficit fiscal. Busca igualmente mejorar la distribución del ingreso, incentivar el ahorro y la inversión y disminuir la elusión y la evasión tributaria. En términos generales, los aspectos sobresalientes del proyecto son:³¹

- a. Aumentar gradualmente el impuesto a las empresas hasta el año 2017, del 20% al 25%, y eliminar el Fondo de Utilidades Tributarias (FUT) a partir de 2018.
- b. Reducir del 40% al 35% la tarifa máxima del IGC, beneficio que no cubre al Presidente de la República, a sus ministros y subsecretarios.³²
- c. Fomentar el desarrollo de las microempresas y las Pymes, entre otras medidas, permitiendo que dichas empresas descuenten de sus impuestos las inversiones en activos fijos que realicen el primer año.
- d. Crear impuestos para proteger el medio ambiente, como aquellos que graven las emisiones de fuentes fijas.

³¹Fuentes: Diario *La Tercera* y diario *El Mercurio* de Santiago, 31 de marzo de 2014.

³²De llegar a aprobarse en la forma propuesta, la tarifa máxima de impuesto sociedad-accionista podría reducirse al 32.5%.

- e. Incrementar el impuesto de timbres y estampillas que grava los créditos hipotecarios, del 0.4% al 0.8%; e incrementar el impuesto a las bebidas alcohólicas y a las analcohólicas con azúcar.
- f. Fortalecer las atribuciones de la Administración Tributaria y Aduanera y la Tesorería General de la República, para reducir la evasión y la elusión tributaria.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia simple y el gobierno espera que esté aprobado por la Cámara de Diputados antes del 21 de mayo.

■ 3.2. PERÚ

● 3.2.1. ESTRUCTURA BÁSICA

La legislación tributaria peruana del Impuesto de Renta³³ divide las rentas en cinco categorías: Primera: Rentas producidas por el arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes; Segunda: Rentas de otros capitales; Tercera: Rentas del comercio, la industria y otras expresamente consideradas por la Ley; Cuarta: Rentas del trabajo independiente; Quinta: Rentas del trabajo en relación de dependencia, y otras rentas del trabajo independiente expresamente señaladas por la ley. Perú utiliza las Unidades Impositivas Tributarias -UIT- para la graduación de

³³Texto Único ordenado de la Ley del Impuesto de Renta, Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

las tarifas del impuesto de las personas naturales, y para otros efectos, como la obligación de llevar contabilidad, limitación de deducciones para los profesionales independientes y los asalariados.³⁴

Las rentas de las personas jurídicas están incorporadas en la tercera categoría y comprenden, entre otras: las derivadas del comercio, la industria o la minería; de la explotación agropecuaria, forestal, pesquera o de otros recursos naturales; de la prestación de servicios comerciales, industriales o de índole similar, como transportes, comunicaciones, sanatorios, hoteles, depósitos, garajes, reparaciones, construcciones, bancos, financieras, seguros, fianzas y capitalización; y, en general, de cualquier otra actividad que constituya negocio habitual de compra o producción y venta, permuta o disposición de bienes. Se incorporan también las rentas derivadas de la actividad de los agentes mediadores de comercio y las que obtengan los notarios; las que se obtienen por enajenaciones de bienes (cuando hay habitualidad); y las rentas obtenidas por el ejercicio en asociación o en sociedad civil de cualquier profesión, arte, ciencia u oficio.

En las rentas de la primera categoría, de fuente peruana, se presume que el ingreso por arrendamiento no puede ser inferior al 6%, a menos de que existan restricciones legales. En la cesión de bienes depreciables, se presume sin admitir prueba en contrario que se genera una renta bruta anual no menor al 8%

³⁴Para el año 2013 la UIT era equivalente a 3.700 soles, aproximadamente US\$1.320.

del valor de adquisición, producción, construcción o de ingreso al patrimonio de los referidos bienes. La renta ficta de predios cuya ocupación hayan cedido sus propietarios gratuitamente o a precio no determinado es el 6% del valor del predio declarado en el autoavalúo correspondiente al Impuesto Predial.

Las rentas de segunda categoría corresponden en términos generales a los rendimientos financieros, tales como los producidos por títulos, *cédulas*, *debentures*, bonos, fondos de valores, ganancias o ingresos que provengan de operaciones realizadas con instrumentos financieros derivados; dividendos y otras distribuciones de utilidades, regalías, patentes y similares o la cesión de los derechos, y los obtenidos por seguros.

- 3.2.2. TARIFAS

Para las personas jurídicas la tarifa general del Impuesto de Renta es de 30%. La importancia que tienen las categorías consiste en que las rentas no se pueden compensar entre ellas. Es decir que si en una categoría hay pérdidas no pueden descontarse de las ganancias de otra. Los dividendos recibidos por una sociedad de otra no integran la base gravable. La decisión de distribuir utilidades da lugar a un impuesto del 4.1% sobre las mismas, por cuenta de los accionistas que sean personas naturales residentes o sociedades no residentes.

Existe una presunción sobre intereses mínimos, incluyendo los pactados en moneda extranjera. Los incrementos no justificados del patrimonio se consideran como renta, igual que en Colombia.

Las pérdidas de un ejercicio se pueden compensar con el 50% de las rentas de ejercicios posteriores, hasta agotar su valor, o con las rentas de los cuatro ejercicios posteriores. El saldo no compensado no se puede utilizar en años siguientes. Para determinar las pérdidas se deben tener en cuenta los ingresos por rentas exentas. Existe crédito por impuestos pagados en el exterior, limitado a la tasa de impuestos vigente en Perú. El crédito solo se aplica en el mismo ejercicio.

• 3.2.3. PRESUNCIONES

Existe un régimen especial que grava con tarifas específicas la parte de la renta de fuente peruana, cuando las rentas se producen parte en el país y parte en el exterior. Esta presunción aplica sobre los ingresos, a operaciones de seguros, reaseguros, alquiler de naves y aeronaves, el transporte y servicios de telecomunicaciones, suministro de noticias por parte de agencias internacionales, el arriendo u otra forma de explotación de películas, cintas magnetofónicas, matrices u otros elementos destinados a cualquier medio de proyección o reproducción de imágenes o sonidos, y la provisión y sobrestadía de contenedores para el transporte en el país. En el caso, por ejemplo, de alquiler de aeronaves, se grava el 60% de los ingresos brutos a una tarifa del 10%.

Existe igualmente un régimen de precios de transferencia para operaciones donde hay vinculación entre las partes intervinientes, pero no solo en transacciones con extranjeros, sino cuando una de las partes es un sujeto no gravado, goza de exoneraciones del Impuesto de Renta o tiene suscrito un convenio que garantiza la estabilidad tributaria. También aplica en operaciones nacionales

en las que al menos una de las partes ha obtenido pérdidas en los últimos seis ejercicios gravables. Las normas de precios de transferencia también son de aplicación para el Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

• 3.2.4. DEPURACIÓN

En materia de deducciones, para las rentas de primera, segunda y cuarta categoría existen deducciones presuntas, fijas del 20% del total de los ingresos; para la tercera categoría se aplica la depuración ordinaria. Sin embargo, para los bancos y empresas financieras deberá establecerse la proporción existente entre los ingresos financieros gravados e ingresos financieros exonerados y deducir como gasto, únicamente, los cargos en la proporción antes establecida para los ingresos financieros gravados. También existen algunas limitaciones para las deducciones, como remuneraciones de los directivos y sus parientes, para los viáticos y los gastos de representación y para pagos a residentes en paraísos fiscales. La vida útil de los edificios, para efectos de la depreciación, se estima en 33 años. La Ley contempla un estímulo en las deducciones por el empleo de personas discapacitadas. En la fusión de empresas, la absorbente no puede amortizar las pérdidas de la sociedad fusionada, ni la depreciación sobre el mayor valor atribuido a los activos fijos; los derechos sobre contratos de estabilidad tributaria no pueden ser transferidos.

• 3.2.5. PAGOS AL EXTERIOR

Las siguientes son algunas de las tasas de impuestos sobre pagos al exterior:

- Intereses sobre créditos externos, 4.99%.
- Si es a los bancos e instituciones financieras la tarifa es del 1%.
- Los servicios de asistencia técnica, 15%.
- Rentas derivadas del alquiler de naves y aeronaves, 10%.
- Regalías, 30%.
- Enajenación de valores mobiliarios dentro del país, 5%.
- Otras rentas, 30%.

• 3.2.6. PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

Existe igualmente un régimen especial para las rentas empresariales (tercera categoría), obtenidas por contribuyentes con ingresos netos que no superen los 360.000 Nuevos Soles (aproximadamente US\$129.000).

• RESUMEN

El régimen del Impuesto de Renta en Perú no difiere mucho del colombiano, en términos generales, excepto que grava los dividendos y contiene una serie de presunciones de ingresos, igual que en Chile, y limitaciones a las deducciones. Los comentarios sobre la evasión del impuesto en Perú señalan altísimas evasiones, en gran parte originadas en el tamaño de la informalidad. En un estudio preparado para la Cepal, el autor menciona evasiones del Impuesto de Renta del 32.6% para personas y del 51.3% para empresas en 2006.³⁵

³⁵“La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso del Perú”, Cepal, Serie Macroeconomía del Desarrollo # 59, Santiago, octubre 2009, www.cepal.org.

■ 3.3. MÉXICO

• 3.3.1. ESTRUCTURA BÁSICA

La legislación del Impuesto de Renta en México tiene un nuevo texto vigente a partir del 1º de enero de 2014. Siguiendo el principio que prevalece en nuestro medio, las sociedades mexicanas están sujetas al impuesto sobre su renta mundial, mientras que las extranjeras pagan impuesto únicamente sobre las rentas de fuente nacional. Sobre las rentas gravadas en el exterior y sujetas también al impuesto mexicano, la legislación contempla el crédito tributario unilateral. Existe igualmente un mecanismo para compensar las pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores hasta en los diez ejercicios siguientes. De la misma manera que en Chile, existe un procedimiento para ajustar los bienes o las operaciones, por efecto de las variaciones en los precios internos.

• 3.3.2. TARIFAS

La tarifa del Impuesto de Renta para las sociedades es del 30% y existe igualmente un impuesto del 10% sobre los dividendos distribuidos a las personas naturales, las sucesiones ilíquidas y los residentes en el exterior, que se retiene en la fuente al momento de la distribución. También existe en México una distribución obligatoria de utilidades a los trabajadores, equivalente al 10% de las utilidades, lo que eleva de manera significativa los impuestos sobre las utilidades de las empresas.

No son acumulables para las sociedades los ingresos por dividendos o utilidades que perciban de otras personas morales residentes en México. Las utilidades en venta de acciones son gravables.

• 3.3.3. DEPURACIÓN

Existen restricciones para la aceptación de deducciones. Por ejemplo, las remesas que efectúe el establecimiento permanente ubicado en México a la oficina central de la sociedad o a otro establecimiento de esta en el extranjero, aun cuando dichas remesas se hagan a título de regalías, honorarios, o pagos similares, a título de comisiones por servicios o por intereses por dinero enviado al establecimiento permanente. No son deducibles los gastos de representación. Hay limitaciones porcentuales de gastos relacionados con cargos diferidos, asistencia técnica y regalías. No son deducibles las amortizaciones del crédito mercantil. Existen limitaciones porcentuales para las tasas de depreciación. Las normas son muy específicas en cuanto a los costos y gastos deducibles, con requisitos muy concretos para su aceptación.

• 3.3.4. CONSOLIDACIÓN

Las sociedades que pertenezcan a un grupo se pueden integrar y solicitar autorización para sumar los resultados y determinar un resultado fiscal integrado.

Los dividendos o utilidades recibidos se deben acumular a sus demás ingresos para determinar la renta bruta. De la misma manera,

tanto las personas naturales como las jurídicas pueden acreditar, contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el Impuesto de Renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que declaren como ingreso, además del dividendo, el monto del Impuesto de Renta pagado por dicha sociedad, correspondiente al dividendo o utilidad percibido, mediante un mecanismo de piramidación a través del factor 1.4286. Mediante este mecanismo se logra, en primer lugar, imprimirle un carácter progresivo a las rentas, similar al existente en Chile, y gravar con el impuesto las rentas que no hayan sido gravadas en la sociedad productora, similar al sistema imperante en Colombia. No obstante, en todo caso existe un impuesto adicional del 10% sobre los dividendos distribuidos.

● 3.3.5. PAGOS AL EXTERIOR

Tarifas de impuestos y retenciones de rentas obtenidas por no residentes:

- Intereses pagados a no residentes, provenientes de títulos de crédito colocados entre el gran público inversionista, así como la ganancia proveniente de su enajenación del 4.9%. En los demás casos del 10%. Los intereses derivados de créditos otorgados a sociedades o establecimientos permanentes en México, por personas residentes en México o en el extranjero, que sean partes relacionadas tienen el tratamiento fiscal de dividendos.
- Salarios y prestación de servicios personales, un 15% hasta un millón de pesos y un 30% sobre el exceso, si el pagador tiene establecimiento permanente.

- Honorarios cuando el pagador tenga establecimiento permanente, 25%. En los demás casos mediante declaración.
- Arrendamiento temporal de inmuebles, 25%.
- Contenedores, remolques, aviones y embarcaciones, 5%.
- Contratos de fletamento, 10%.
- Contratos de servicios turísticos de tiempo compartido, 25%.
- Enajenación de bienes inmuebles, 25%.
- Enajenación de acciones, 25%.
- Enajenación de acciones a través de bolsas de valores, 10%.
- Intereses pagados a reaseguradoras, 15%.
- Regalías por el uso o goce temporal de carros de ferrocarril, 5%.
- Regalías por asistencia técnica, 25%.

● RESUMEN

La nueva Ley del Impuesto de Renta en México contiene una serie de medidas destinadas a prevenir la evasión, mediante restricciones y requisitos para las deducciones. La ley contiene muchos detalles sobre los diferentes tipos de ingresos, tratando de incorporar dentro de las bases gravables todas las formas de enriquecimiento; es evidente en los textos la intención de controlar la evasión mediante este mecanismo y a través de la restricción de las deducciones. Llama la atención la posibilidad que tienen los grupos económicos para consolidar sus resultados para efectos tributarios.

La lista de tarifas por giros al exterior es extensa y muy específica. Igual que en los demás países analizados, se atribuye una gran importancia a la informalidad como una de las razones de la evasión, pero, igual que en Colombia, también se menciona

como motivo importante la proliferación de tratamientos especiales, algunos de los cuales benefician a las empresas más grandes.

■ 3.4. EVASIÓN EN EL ENTORNO

Es muy común leer y escuchar en cada país de nuestro entorno, que cada uno tiene los mayores niveles de evasión; la realidad es que la evasión en nuestros países es muy grande y los miembros de la Alianza del Pacífico no son una excepción. Un estudio sobre 7 países publicado por la Cepal -en el cual no se incluyó a Colombia- muestra los siguientes porcentajes de evasión del impuesto global, y del Impuesto de Renta a cargo de las sociedades (ver cuadro 2):³⁶

En Colombia, el Informe de Gestión Dian 2012, estima la evasión del IVA en un 23% y la del Impuesto de Renta en un 27%, pero no distingue entre personas naturales y personas jurídicas.³⁷

Cuadro 2. Tasas de evasión (%)		
Países	Global	Impuesto de Renta
Chile	47.4	48.4
Perú	48.5	51.3
México	41.6	46.2

Fuente: cálculos del autor.

³⁶Evasión y equidad en América Latina. Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá, Compiladores. Cepal GTZ enero de 2010, Santiago.

³⁷Versión 1. Febrero 20 de 2013, publicada en su página web.

3.5. TARIFAS DEL IMPUESTO DE RENTA DE SOCIEDADES

Finalmente, se muestran en el cuadro 3 las tasas comparativas del Impuesto de Renta a las sociedades en los cuatro países que forman la Alianza del Pacífico, así como las aplicables a los dividendos, y aquellas que gravan con el Impuesto de Renta otros pagos que se realicen a personas o entidades no residentes o no domiciliadas en cada uno de ellos:

Para el caso colombiano, a la tarifa del Impuesto de Renta se suma la del CREE temporal del 9%. La tarifa sobre dividendos en Chile teóricamente puede llegar al 40% a través del Impuesto Global Complementario, pero la combinada sociedad-accionista se reduce al 36% por efectos del crédito que tienen las personas por los impuestos pagados por la sociedad. En el caso de México se muestran las tarifas específicas establecidas en la Ley del Impuesto de Renta, pero la tasa efectiva puede ser mayor, teniendo en cuenta que la tarifa del Impuesto de Renta para sociedades es inferior a la máxima aplicable a las personas naturales (30% vs. 35%), aún con la fórmula de piramidación *-gross-up-* para el crédito por impuestos pagados por la sociedad. En cuanto a la tarifa del Impuesto de Renta de acciones en Colombia, podría ser del 0% si se trata de acciones inscritas en Bolsa, del 10% si la venta se considera ganancia ocasional, o del 34% si se trata de ganancia ordinaria.

Como se puede observar, la tarifa combinada de Impuesto de Renta de las sociedades más el impuesto a los dividendos

Cuadro 3. Tarifas del Impuesto de Renta a las sociedades en la Alianza del Pacífico (%)				
Conceptos	Colombia	Chile	Perú	México
Impuestos de Renta sociedades	34	20	34	34
Dividendos	0	Hasta 40	0	0
Intereses bancarios al exterior	0	4	0	0
Otros intereses	14	35	14	14
Regalías	33	30	33	33
Asistencia técnica	10	30	10	10
Tarifa general remesas	14	35	14	14
Venta de acciones por extranjeros	0, 10 o 34	35	0, 10 o 34	0, 10 o 34

Fuente: cálculos del autor.

en Colombia y Perú ronda el 34%. La de Chile el 36% y la de México el 40%. La situación en México es aún más gravosa para los empresarios, teniendo en cuenta la obligación constitucional de distribuir entre los trabajadores el 10% de las utilidades. Con relación a los impuestos sobre otros pagos o rentas giradas a beneficiarios del exterior, las tarifas de Colombia son inferiores a las de los otros tres países.

Los cuatro países tienen en sus legislaciones normas especiales para el tratamiento de los pagos a beneficiarios domiciliados en paraísos fiscales y sobre precios de transferencia. Chile y México mantienen mecanismos para reconocer ajustes vinculados con la variación de los precios internos. De los cuatro países, Colombia es el que menos utiliza las presunciones como procedimientos alternos de determinación de las rentas y para el control y la limitación de las deducciones. Chile es el más avanzado en la tributación de las rentas de actividades especiales y en la legislación para los pequeños contribuyentes. Todos han celebrado convenios para evitar la doble tributación con terceros países, y todos tienen mecanismos unilaterales para acreditar los impuestos pagados en el exterior sobre rentas gravadas localmente.

■ 3.6. TARIFAS DE LAS PERSONAS NATURALES

Aunque este documento no intenta comparar la situación tributaria de las personas naturales en los cuatro países analizados, a título de información complementaria se incluye en el cuadro 4. Allí se encuentran las tarifas mínimas y máximas del Impuesto de

Renta para esta clase de contribuyentes, junto con la información sobre los umbrales que se utilizan en dichas tablas. La diferencia mayor en las tarifas se observa entre Chile y Perú, pero en materia de umbrales de tarifa máxima la más severa es la peruana. Por supuesto que, como en la gran mayoría de las legislaciones, existen desgravaciones y beneficios para la determinación de la renta gravable, siendo la chilena posiblemente la tarifa más teórica por las razones anotadas antes en este documento.

Para la construcción de esta tabla se utilizaron los valores expresados en las legislaciones de cada país, en unidades tributarias (con excepción de México que las expresa en pesos) traducidos a la moneda local, de acuerdo con las equivalencias a 31 de diciembre de 2013. A la vez, estos valores fueron traducidos a dólares de Estados Unidos de acuerdo con las cotizaciones de las tasas de cambio de la mencionada fecha.

Cuadro 4. Tarifas del Impuesto de Renta a las personas naturales (% y US\$)				
Países	Mínima		Máxima	
	Desde US\$	Tarifa (%)	Más de US\$	Tarifa (%)
Chile	12.600	4	140.000	40
Colombia	15.200	19	57.100	33
México	1	2	19.100	35
Perú	1	15	71.500	30

Fuente: cálculos del autor.

■ 3.7. LAS LEYES DEL IMPUESTO DE RENTA

A manera de coletilla, resulta interesante comparar la extensión y consiguiente complejidad de las leyes en los cuatro países de la Alianza del Pacífico. Mientras que las leyes de Chile y Perú contienen alrededor de 125 artículos destinados a regular el Impuesto de Renta, la nueva ley mexicana se extiende a 195. El Estatuto Tributario de Colombia dedica más de 280 artículos de numeración continua a esta materia; pero si a esto agregamos los artículos adicionales intercalados con numerales y las leyes sobre otras materias que contienen disposiciones sobre la tributación directa, es fácil llegar a 400 artículos sobre el Impuesto de Renta. Estas cifras son de por sí una muestra de la extensión y los grados de dificultad que tenemos en Colombia para identificar e interpretar las normas tributarias. Valga decir que en esta materia, en vez de avanzar, gradual y reiteradamente retrocedemos más.

