

Identificación del impacto de la carga fiscal en las pyme de Bogotá, a partir del contexto latinoamericano, nacional y regional*

José Jimmy Sarmiento-Morales

Contador Público, Universidad Santo Tomás de Aquino, USTA. Especialista en auditoría tributaria, Universidad Santo Tomás de Aquino. Especialista en gerencia financiera, Universidad Jorge Tadeo Lozano. Especialista en docencia universitaria, Universidad Piloto de Colombia. Profesor de tiempo completo, Universidad Santo Tomás de Aquino. Grupo de investigación: Contaduría – Información, control e impacto social. Correo electrónico: josesarmiento@usantotomas.edu.co.

* El presente documento es producto del proyecto de investigación *Impacto financiero de la carga fiscal en las pyme ubicadas en la ciudad de Bogotá*, el cual fue financiado por la Universidad Santo Tomás de Bogotá en 2008.

Resumen Este artículo presenta un análisis de la carga fiscal, también denominada carga tributaria, que deben soportar las pequeñas y medianas empresas (pyme) ubicadas en la ciudad de Bogotá, Colombia, para considerar el impacto económico y financiero tanto de los tributos, como de los gastos vinculados y asociados directa e indirectamente con su pago. También determina la relación de la carga fiscal en Bogotá con los fenómenos de evasión tributaria e informalidad empresarial, además de su incidencia sobre la competitividad corporativa y regional. El documento se desarrolla primariamente a partir de la identificación del fenómeno tributario y su relación con el sentido de presión social y económica de los tributos en un contexto general. Posteriormente y como un marco de referencia, presenta una caracterización de los sistemas fiscales en los ámbitos latinoamericano, nacional y distrital. A partir de este marco y haciendo uso de datos cuantitativos y cualitativos obtenidos mediante un análisis documental de diversos estudios elaborados por reconocidas organizaciones, se desarrolla un estudio comparativo de los indicadores y factores de carga fiscal aplicables a las pyme, dentro de los contextos mundial, latinoamericano, colombiano y distrital. Como resultado de ello, se presenta una caracterización del nivel de carga fiscal aplicable a este tipo de organizaciones en la ciudad de Bogotá, para luego relacionarlo con la manifestación de los fenómenos de evasión tributaria e informalidad empresarial en la ciudad capital, así como con su afectación en el desarrollo competitivo de las empresas y de la región. Como conclusión, se determina que el nivel de carga fiscal que deben soportar las pyme ubicadas en Bogotá es considerablemente alto, lo cual incide desfavorablemente en su situación financiera y, por ende, en sus niveles de sostenibilidad, desarrollo y competitividad. Esta situación se genera porque, además del complejo sistema tributario nacional y sobre todo distrital, la aplicación preferente de tributación indirecta, las altas tasas impositivas y la gran cantidad de tributos existentes, las pyme deben asumir adicionalmente una serie de gastos asociados a los procedimientos de liquidación, presentación y pago de los tributos. De esta forma, considerando la escasez de recursos con que operan gene-

ralmente las pyme en Bogotá, el alto grado de incidencia tributaria sobre éstas es aún más impactante, con lo cual se desarrollan una serie de fenómenos colaterales que afectan económica y socialmente a la ciudad, como la evasión tributaria, la informalidad empresarial y el estancamiento de la competitividad empresarial y regional.

Palabras clave autor Tributos, sistemas tributarios, carga fiscal, pyme, Latinoamérica, Colombia, Bogotá, evasión tributaria, informalidad empresarial, competitividad.

Palabras claves descriptor Pequeña y mediana empresa, impuestos, América Latina, evasión de impuestos, competencia económica.

Identification of the impact of tax burden in small and medium enterprises in Bogotá, Colombia, from Latin American, national and regional contexts

Abstract This article presents an analysis of the tax burden to be borne by Small and Medium Enterprises (SMEs) located in the city of Bogota, Colombia, considering the economic and financial impact of taxes and expenditure directly and indirectly associated with the payment thereof. It also determines the ratio of tax burden in Bogota with the phenomena of corporate tax evasion and informality, as well as its impact on corporate and regional competitiveness. The document is primarily developed from the identification of the tax phenomenon and its relationship with the sense of social and economic pressure of taxes in a general context. Afterwards, it presents –as a framework– the characterization of tax systems in Latin America at both national and district levels. From this framework, and using quantitative and qualitative data obtained through documentary analysis of various studies conducted by reputable organizations, a comparative study of indicators and factors applicable tax burden for Small and Medium Enterprises –within global, Latin American, Colombian and district levels– was developed. As a result, a characterization of the

level of taxation applicable to such organizations in Bogota was found, and then linked with the manifestation of the phenomenon of tax evasion and informal businesses in this capital city, as well as their involvement in the competitive development of enterprises and the region. In conclusion, it is determined that the level of tax burden to be borne by Small and Medium Enterprises located in the city of Bogota, Colombia is rather high, which impacts negatively on their financial situation and thus their levels of sustainability, development and competitiveness. This situation arises because Small and Medium Enterprises have a number of expenses related to the settlement procedures, presentation and payment of taxes, in addition to the complex national tax system, district preferential application of indirect taxation, the large number of existing taxes and high tax rates. Thus, considering the limited resources that Small and Medium Enterprises generally operate within Bogota, the high tax incidence on these is even more striking, which is developing a series of side events socially and economically effecting the city, such as tax evasion, business informality and stagnation of business and regional competitiveness.

Key words author Taxes, tax systems, taxation, Small and Medium Enterprises, Latin America, Colombia, Bogota, tax evasion, business informality, competitiveness.

Key words plus Small and Medium-sized companies, Taxes, Latin America, Tax evasión, Competition.

Identificação do impacto da carga fiscal nas pme de Bogotá, a partir do contexto latino-americano, nacional e regional

Resumo Este artigo apresenta uma análise da carga fiscal, também denominada carga tributária, que devem suportar as pequenas e medias empresas (pme) localizadas na cidade de Bogotá, Colômbia, para considerar o impacto econômico e financeiro tanto dos tributos, como dos gastos vinculados e associados direta e indiretamente com seu recolhimento. Determina também a relação da carga

fiscal em Bogotá com os fenômenos de evasão tributária e informalidade empresarial, além de sua incidência sobre a competitividade corporativa e regional. O documento desenvolve-se primariamente a partir da identificação do fenômeno tributário e sua relação com o sentido de pressão social e econômica dos tributos em um contexto geral. Posteriormente e como um quadro de referência, apresenta-se uma caracterização dos sistemas fiscais nos âmbitos latino-americano, nacional e distrital. A partir deste quadro e utilizando dados quantitativos e qualitativos obtidos mediante uma análise documental de diversos estudos elaborados por reconhecidas organizações, desenvolve-se um estudo comparativo dos indicadores e fatores de carga fiscal aplicáveis às pme, dentro dos contextos mundial, latino-americano, colombiano e distrital. Como resultado disso, é apresentada uma caracterização do nível de carga fiscal aplicável a este tipo de organizações na cidade de Bogotá, para depois relacioná-lo com a manifestação dos fenômenos de evasão tributária e informalidade empresarial na cidade capital, bem como com suas conseqüências no desenvolvimento competitivo das empresas e da região. Como conclusão, determina-se que o nível de carga fiscal que devem suportar as pme localizadas em Bogotá é consideravelmente alto, e que isso incide desfavoravelmente na sua situação financeira e, portanto em seus níveis de sustentabilidade, desenvolvimento e competitividade. Esta situação é gerada porque, além do complexo sistema tributário nacional e, sobretudo distrital, a aplicação preferente de tributação indireta, as altas taxas impositivas e a grande quantidade de tributos existentes, as pme devem assumir adicionalmente uma série de gastos associados aos procedimentos de liquidação, apresentação e recolhimento dos tributos. Desta forma, considerando a escassez de recursos com que geralmente as pme em Bogotá operam, o alto grau de incidência tributária sobre elas tem um impacto ainda maior, com o qual aparece uma série de fenômenos colaterais que afetam economicamente e socialmente a cidade, como a evasão tributária, a informalidade empresarial e o estancamento da competitividade empresarial e regional.

Palavras-chave autor tributos, sistemas tributários, carga fiscal, pme, América Latina, Colômbia, Bogotá, evasão tributária, informalidade empresarial, competitividade.

Introducción

En la observación de las estrategias que realiza una región para desarrollarse económica y socialmente, el estudio de la incidencia del sector empresarial ha tomado una participación significativa, considerando que éste produce las fuerzas más importantes que impulsan los procesos de globalización, la determinación del comercio internacional, la movilidad de los flujos de capital y la inversión extranjera (Brakman, Garretsen, Marrewijk & Witteloostuijn, 2006). Por tanto, aspectos como los entornos y condiciones en que operan las empresas, así como sus posibilidades de expansión, se convierten en piezas clave de revisión para visualizar las alternativas de progreso de un país.

Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas –tanto de las economías avanzadas e industrializadas como de los países de economías emergentes– pertenece al conjunto de las pequeñas y medianas empresas, también denominadas pyme, ya que éstas representan más del 90% de las empresas del sector real y constituyen una fuente importante de empleo e ingresos domésticos (OECD, 2004), se justifica que gran parte de la tendencia de los análisis del sector empresarial se oriente hacia este tipo de organizaciones.

Sobre este particular, es preciso adicionar que, tal como lo plantea Derek Newberry (2006), las pyme juegan un papel trascendental

en los planos económico y social, pues su presencia, además de correlacionarse positivamente con el nivel general de ingresos de un país y en correspondencia con el crecimiento de su producto interno bruto, PIB, son valiosas fuentes de empleo, en especial para trabajadores poco calificados, que generalmente constituyen la mayor parte de la población desempleada en los países de economías emergentes.

De esta forma, las pyme contribuyen con la estabilidad social y la generación de ingresos fiscales e incluso frecuentemente tienen un gran interés en el desarrollo comunitario (WBCSD & SNV, 2007), ya que por ser menos móviles que las grandes corporaciones, este tipo de empresas tiende a generar un mayor grado de relación, dependencia y familiaridad con sus comunidades, situación que lleva a que frecuentemente las pyme tengan prácticas directas y concretas de apoyo comunitario, lo que a su vez se traduce en una responsabilidad social visible (Newberry, 2006).

La relevancia de las pyme en el contexto latinoamericano no dista demasiado de su situación en el escenario mundial. Así, en América Latina y el Caribe, las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen la mayor parte del tejido productivo por cuanto son más del 90% de las organizaciones empresariales existentes y además se han consolidado como las fuentes más importantes de generación de empleo, al crear más del 75% de los puestos de trabajo de la región (Angelelli, Moudry & Llisterra, 2006).

En un contexto más particular, al examinar el caso colombiano, las pyme han sido actores clave para el crecimiento de la economía nacional (CONPES, 2007), pues aparte de constituir

el engranaje empresarial colombiano, este tipo de empresas genera cerca del 40% del PIB y sostiene más del 70% del empleo en la economía nacional, según la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria (2008).

Por otra parte, el mayor número de empresas que se crean en las diferentes regiones del país corresponde a pyme. Así, por ejemplo, de acuerdo con resultados de estudios publicados por la Cámara de Comercio de Bogotá (2008) en su *Observatorio Económico*, durante 2008, en la ciudad capital el 99% de las empresas constituidas correspondió a micro, pequeñas y medianas empresas, situación que cobra aún mayor dimensión, si se tiene en cuenta que esta misma ciudad reúne casi la cuarta parte de las pyme ubicadas en Colombia (CONPES, 2007).

De esta forma, si a la situación anteriormente descrita se suma que Bogotá, además de ser el centro empresarial de Colombia, se ha venido consolidando como una de las ciudades más llamativas para hacer negocios en Latinoamérica¹ y que la economía bogotana se constituye como la más grande del país, al generar más del 26% del PIB nacional (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2010), se cuenta entonces con un marco de referencia para justificar el enfoque hacia el estudio de las pyme ubicadas en Bogotá.

En cuanto al efecto tributario sobre las pyme, es preciso identificar preliminarmente

que este tipo de organizaciones, al estar afectadas directa e indirectamente por las condiciones del ambiente económico en el que operan, el cual a su vez se determina en gran medida por los gobiernos y las organizaciones internacionales (Brakman, Garretsen, Marrewijk & Witteloostuijn, 2006), se encuentran necesariamente permeadas por el elemento fiscal.

Así, el efecto tributario está estrechamente relacionado con las posibilidades de operatividad y expansión de las pyme. En virtud de ello, no basta con considerar la cantidad, características y tipologías de los tributos aplicables; también deben tenerse en cuenta aquellos otros elementos que sin tener relación directa con los tributos como tal, son necesarios para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por tanto, acarrear gastos adicionales en cuanto al uso de recursos físicos, económicos y humanos.

De esta manera, el efecto financiero del uso de recursos económicos que deben ser destinados al cubrimiento de las sumas que por concepto de tributos se requiere desembolsar y los diferentes factores vinculados a los procedimientos, liquidación y pago de los tributos son condiciones que afectan de alguna manera tanto el sostenimiento operativo de las pyme como sus posibilidades de inversión y expansión, y en forma particular, en el desarrollo de sus óptimos niveles de competitividad.

Esta situación, sumada a la percepción social del inadecuado uso de los recursos recaudados por el gobierno vía tributos, de los cuales a su vez se percibe poca incidencia directa en el bienestar y fomento del crecimiento empresarial, trae como consecuencia el aumento en los niveles de informalidad empresarial y evasión tributaria (Myles, 1995).

1 Para 2010, el Índice de Atractividad de Inversiones Urbanas, INAI, ubica a Bogotá como la sexta ciudad más atractiva para la inversión en América Latina (Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas, CEPEC, Universidad del Rosario, Colombia & Inteligencia de Negocios, IdN, Chile, 2010).

De esta manera, se podría generar una especie de círculo vicioso, si se tiene en cuenta que una consecuencia de la evasión tributaria es la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso por parte del gobierno para taponar el déficit ocasionado por los tributos no recaudados y que, frente a esta situación, las primeras opciones son, precisamente, la creación de más tributos, la expansión de su cobertura o el aumento de sus tarifas.

1. Aspectos de la carga fiscal

Para dar inicio a la observación de los elementos fundamentales para la comprensión de los efectos de la carga fiscal en las pyme, a continuación, se abordan aquellos conceptos principales relacionados con la afectación económica de los tributos.

Como marco introductorio sobre este particular, es preciso señalar que el fenómeno y los efectos de la carga fiscal sobre las personas u organizaciones han sido una preocupación implícita en las reflexiones de todos aquellos que han estudiado los asuntos tributarios (Restrepo, 2008), pues las consecuencias que se generan con ocasión de una aplicación desmedida e inequitativa de los tributos no sólo incluyen incidencias en lo económico sino también en lo social.

A partir de este referente, vale la pena señalar que el desarrollo económico de un país está ligado al aumento de su producto nacional bruto y al incremento de la renta *per cápita* y que esas condiciones se logran en parte con el aumento de las utilidades de las empresas. Por ende, cuando los tributos son excesivos, los recursos disponibles disminuyen, lo que lleva a su

vez al pago de menos impuestos o al aumento de acciones de evasión tributaria, lo cual merma el ingreso de recursos estatales para el cumplimiento de sus políticas de desarrollo.

Se puede afirmar que el aumento en el grado de tributación debilita el crecimiento económico (Parra, 2007). En este sentido, es preciso tener en cuenta, además, que la imposición de los tributos en forma desmedida contribuye con la gestación de problemas como desestabilidad económica, desempleo, pobreza, informalidad empresarial, inseguridad, violencia y emancipación social, entre otros más.

Ahora bien, para entender de una forma más clara la dimensión del impacto tributario como fundamento básico, es necesario determinar la caracterización, las tipologías y las implicaciones de los tributos.

Así, dentro de la caracterización de los tributos, un primer elemento a revisar son las fuentes de la tributación. En este sentido, de acuerdo con Ricardo Bonilla (2002), “las tres fuentes básicas de la tributación son: la propiedad o riqueza, los ingresos y el consumo”. A partir de la identificación anterior, se podría plantear que los tributos pueden constituirse entonces, como el efecto del acto impositivo sobre dichas fuentes.

Sin embargo, un criterio más formal de los tributos se orienta a definirlos como pagos, bien sea en dinero o en especie, que los integrantes de una comunidad o sociedad están obligados a hacer al Estado para contribuir a su sostenimiento (Avellaneda, 1997).

Los tributos, a su vez, se clasifican en tres especies: las *tasas*, las *contribuciones* y los *impuestos*. La identificación de las tasas y las contribuciones es relativamente sencilla, en tanto que la identificación de los impuestos es un

tanto más compleja como se podrá apreciar más adelante.

En relación con las tasas, éstas pueden ser de dos tipos: las *tasas de servicios públicos*, las cuales se relacionan con el pago por la prestación de un servicio cuya obligatoriedad está sujeta al uso del mismo, como el alumbrado público; y las *tasas fiscales*,² que hacen referencia a los pagos que obligatoriamente se deben dar al Estado como contraprestación de un servicio, como los peajes (Avellaneda, 1997).

Por otra parte, las contribuciones representan una cuota obligatoria que se paga al Estado y que beneficia a un grupo o comunidad con un fin particular, como los aportes parafiscales.

Pasando a los impuestos, éstos pueden ser preliminarmente tipificados como *directos* e *indirectos*. Hay dos concepciones en relación con la definición de estos dos tipos de impuestos; una de ellas que se considera a partir de la identificación del sujeto sobre quien recae la obligación del impuesto y la del sujeto que lo paga, y la otra, que se fundamenta en la apreciación de la persona o el acto respecto del cual se genera el impuesto y, por tanto, lo afecta. Ahora bien, aunque estas dos concepciones son diferentes en un sentido textual, conservan correlación por la misma dinámica del impuesto.

De esta manera, los *impuestos directos* se pueden identificar por una parte como aquellos en los que el sujeto sobre quien recae la obligación económica es el mismo que tiene la obligación del pago al Estado (Fino & Vasco, 2000) y por otra parte, como aquellos que inciden sobre las personas, como los impuestos sobre la renta, las ganancias de capital o el patrimonio neto (Rogers-Glabush, 1996). Si el impuesto re-

cae sobre la persona, se entiende que esta misma es quien debe pagarlo.

En el caso de los *impuestos indirectos*, éstos se definen en un sentido, como aquellos en los cuales el sujeto sobre quien recae la obligación económica del impuesto y el sujeto que tiene la obligación de su pago son diferentes (Fino & Vasco, 2000) y en otro sentido, como aquellos que gravan las operaciones, los bienes o los servicios, mas no a las personas. Tal es el caso del impuesto al valor agregado, también conocido como IVA. Si el impuesto recae sobre una operación, bien o servicio gravado, no hay una distinción sobre quién debe pagarlo y la norma tributaria así lo establece.

En otro ámbito, una cualidad de los impuestos supremamente importante a observar y que se relaciona con el impacto económico y social de éstos, tiene que ver con la relación de la carga impositiva y el nivel de ingresos. Bajo esta consideración, se determinan los impuestos *progresivos* y *regresivos*.

Los *impuestos progresivos* –también denominados *proporcionales*– son aquellos cuya carga impositiva aumenta a medida que aumenta el ingreso, existiendo así una proporcionalidad entre la carga y el nivel de ingresos, como el impuesto de renta. Los *impuestos regresivos* –conocidos igualmente como *graduados*– son aquellos que se aplican indistintamente del nivel de ingresos, razón por la cual la carga del impuesto recae en mayor grado sobre los que cuentan con menos recursos (Rogers-Glabush, 1996), situación que se presenta por ejemplo en el IVA.

Los tributos también tienen un contexto geográfico de aplicación según la organización territorial. Así, por ejemplo, para el caso colombiano, los tributos pueden ser de *nivel nacional*,

2 También denominadas *tasas tributarias*.

departamental, municipal y distrital (Avellaneda, 1997), aunque por efectos de cobertura de lo general a lo particular, todos tienen incidencia para efectos de la carga fiscal.

En una última parte y como elemento clave para entender el fenómeno de los efectos de la incidencia tributaria en las empresas, se hace necesario tratar los conceptos de *carga fiscal* y *presión fiscal*. En primer orden, es preciso considerar sobre esta cuestión, que el estudio de la incidencia de los impuestos no sólo hace referencia a la carga económica de los mismos, sino que también tiene qué ver con la observación del impacto que los impuestos tienen sobre la distribución del bienestar en una sociedad (Fullerton & Metcalf, 2002).

En este sentido, es necesario distinguir la *incidencia económica* de los impuestos de la *incidencia legal* de los impuestos. Así, en tanto la *incidencia económica* hace referencia a “el efecto sobre la distribución de la renta real de los impuestos” (Pablo, Cansino, Castro, Román & Yñiguez, 2006) y, por tanto, se relaciona con el impacto sobre el sujeto que soporta realmente la carga del impuesto provocando que su renta se vea disminuida por el efecto impositivo; la *incidencia legal* tiene qué ver con “la persona sobre quien recae, según la ley, la obligación tributaria” (Pablo, Cansino, Castro, Román & Yñiguez, 2006).

De estas conceptualizaciones sobre la incidencia del impuesto surge la acción de *traslación* del impuesto, entendida como la forma en que el sujeto que recibe la incidencia legal del impuesto traslada la incidencia económica del mismo a un tercero, y que puede ser por vía alteración de los precios de los bienes o servicios vendidos, conocida como *traslación hacia ade-*

lante o, afectando los precios de los productos que se demandan, por ejemplo, la reducción de salarios, en cuyo caso se presenta una *traslación hacia atrás* (Sepúlveda, 1995).

En particular, en lo que a la conceptualización de la *carga fiscal* o *tributaria* y de la *presión fiscal* o *tributaria* se refiere, preliminarmente es de considerar que el tratamiento de estos dos términos en la bibliografía existente sobre el tema tributario ha sido limitado y, a la vez, similar, por lo cual su identificación particular y aislada presenta dificultades.

Entre las definiciones de *presión fiscal*, vale la pena señalar la indicada por el Banco Interamericano de Desarrollo (Villela & Barreix, 2003), la cual se identifica a partir de la recaudación tributaria efectiva de un país como porcentaje de su producto interno bruto, PIB, y ésta se relaciona de alguna manera con la proporción de ingresos que en promedio los ciudadanos deben aportar al Estado por la vía tributaria (EvaluEcon, 2009; Monteverde, 2005).

En lo que al concepto de *carga fiscal* se refiere, los elementos incorporados no distan mucho de la definición de *presión fiscal*. La mayoría de ellos converge hacia la misma identificación y son muy pocas las propuestas diferenciadas. Sin embargo, en este sentido, vale la pena señalar la metodología propuesta por Carlos Martínez-Mongay (2000), a partir de los datos de las estadísticas tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (OECD, por sus siglas en inglés) y AMECO,³ para la aplicación de un indicador de

3 AMECO es la base de datos macroeconómicos anuales de la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea General de Economía y Finanzas. http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.

medición de la carga fiscal sobre las empresas, desarrollado a la luz de la relación existente entre la recaudación tributaria total de un país y las rentas derivadas del capital –empresas– del país en un período dado (Roig-Cotanda, Salvador-Cifre & Villarreal-Rodríguez, 2007).

En este orden de ideas y considerando que la mayor aproximación a una definición formal de carga fiscal como concepto se ha orientado hacia el impacto directo de los tributos en las finanzas de los contribuyentes bajo la observación cuantitativa relacionada con el total de la renta que es detraída a un individuo por concepto del pago de impuestos (Pablo, Cansino, Castro, Román & Yñiguez, 2006), para evaluar el impacto de los tributos en la situación financiera de las empresas, se puede conceptualizar que la *carga fiscal* en un sentido más concreto se relaciona con la afectación porcentual total que el pago de los tributos conlleva sobre las utilidades de las empresas, incluyendo no sólo la totalidad de los tributos en términos de su tasa y aplicación financiera, sino también aquellos gastos asociados a su pago.

En este sentido, el procedimiento desarrollado para la realización del Informe *Paying Taxes*, elaborado por el Banco Mundial y la firma PricewaterhouseCoopers (World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2009), observa la dinámica del impacto de los tributos en la situación financiera de las pyme. Este informe anual que hace parte del proyecto *Doing Business*, del Banco Mundial, facilita la comparación directa de los sistemas fiscales de 183 países, al generar un *ranking* según la facilidad relativa de pagar impuestos en cada uno de ellos.

La metodología aplicada para la realización del informe *Paying Taxes* se fundamenta en el análisis de la información proveniente de los informes financieros y reportes de transacciones de empresas catalogadas como pequeñas o medianas, la cual es utilizada para generar tres subindicadores relacionados con el *número de pagos de impuestos* al año, el *tiempo necesario* –en horas promedio– por año para cumplir las obligaciones impositivas y la *carga impositiva total* como porcentaje sobre los beneficios comerciales –utilidades–. A su vez, cada subindicador está compuesto por tres categorías cuya sumatoria de valoración integra el valor asignado para el subindicador respectivo (ver tabla 1).

Así, para efectos de la identificación del impacto de la carga fiscal en las pyme ubicadas en Bogotá, propósito esencial del presente documento, por sus características, el informe *Paying Taxes* (World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2009) y el informe *Doing Business in Colombia 2010* (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010) constituyen las fuentes principales de análisis.

Estructura del informe Paying Taxes, del Banco Mundial y PricewaterhouseCoopers		
Indicador	Sub-indicador	Categorías
Ranking de facilidad para pagar impuestos	Pagos (número por año)	1. Pagos impuesto a las ganancias
		2. Pagos impuestos laborales y contribuciones
		3. Pagos otros impuestos
	Tiempo (horas al año)	1. Tiempo impuesto a las ganancias
		2. Tiempo impuestos laborales
		3. Tiempo impuestos al consumo
	Total tasa de impuestos (% sobre ganancia)	1. Impuesto a las ganancias
		2. Impuestos laborales y contribuciones
		3. Otros impuestos

Tabla 1. Estructura del Informe Paying Taxes (The World Bank Group and PricewaterhouseCoopers, 2010).

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de *Paying Taxes 2010, The global picture*, por The World Bank Group and PricewaterhouseCoopers, 2010.

2. Características de los sistemas tributarios en Latinoamérica

Para entender mejor las características de los sistemas tributarios en Latinoamérica, como marco de referencia para la identificación de los aspectos tributarios regionales, es pertinente abordar primariamente los aspectos que les son propios a los sistemas tributarios en forma genérica.

En este orden, se puede considerar que un *sistema tributario* hace referencia al conjunto de tributos vigentes que se aplican en un ordenamiento dado (Varona, 2004), aunque es preciso señalar que el sistema tributario no se identifica únicamente por los impuestos, sino también por su fijación, recaudo y administración.

Los sistemas tributarios pueden clasificarse bajo diferentes criterios, siendo el de *nivel de presión de la carga fiscal* impuesta a los contri-

buyentes uno de los más observados. Se determinan así, por una parte, los *sistemas de alta presión* y los *sistemas de baja presión*, y por otra, los *sistemas de carga fiscal tolerable* y los *sistemas de carga fiscal intolerable* (Restrepo, 2008). Otra condición importante que incide en la identidad de los sistemas tributarios es la tipología de los tributos aplicados, considerando si éstos son *directos* o *indirectos*, *progresivos* o *regresivos*, entre otros.

En cuanto a la caracterización particular de los sistemas tributarios de los países de Latinoamérica, es preciso señalar en primer lugar que los sistemas fiscales de esta región se han orientado hacia la *tributación indirecta*, lo que implica un alto grado de regresividad y, por ende, una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos (Cetrángolo & Gómez-Sabaini, 2006; Profeta & Scabrosetti, 2008), con lo cual la fiscalidad no tiene un impacto redistributivo, lo que genera mayor desigualdad e incentiva la pobreza,

ya que los impuestos indirectos afectan en mayor medida a la población de menos recursos al gravarla con un mismo criterio tributario pero con mayor afectación económica dada la proporcionalidad del tributo respecto del ingreso.

Paralelamente y en contravía con esta tendencia de aumento de la tributación indirecta en los países latinoamericanos, en los últimos años, los *impuestos directos* se han mantenido en general estáticos y para el caso de los impuestos por comercio exterior, éstos han presentado una menor participación en los ingresos tributarios; sin embargo, es importante considerar que la mayor participación de los ingresos provenientes de impuestos directos como el impuesto sobre la renta, proviene de las empresas, en mayor proporción que la de las personas naturales (Cetrángolo & Gómez-Sabaini, 2006).

A manera de complemento a la caracterización de los sistemas tributarios de los países de Latinoamérica, es pertinente indicar que hay una serie de condiciones que les son comunes en materia tributaria. En este sentido, hay varias características relacionadas con el ámbito de tributación que, según World Bank Group (2005), están presentes en las economías de países en vía de desarrollo y que son aplicables en el contexto de la región latinoamericana. A continuación, se indican algunas de ellas:

- Todos los contribuyentes son controlados de forma regular.
- La cantidad real de la deuda tributaria puede ser sustancialmente menor que las sanciones.
- La mayor parte de los controles fiscales o inspecciones no representa auditorías fi-

nancieras profundas y no cumple las normas internacionales.

- Hay una falta de especialización en la administración tributaria en términos de orientación al contribuyente.
- Hay un alto porcentaje de evasión tributaria.
- Hay insuficiencia de controles para prevenir la corrupción externa o interna.
- La educación al contribuyente y las actividades de asistencia son mínimas.
- El tratamiento apropiado de los contribuyentes y la protección de los derechos de los contribuyentes no es una gran preocupación.

Por último, es necesario reconocer que, a pesar de los aspectos señalados, los sistemas y las administraciones fiscales de los países latinoamericanos han evolucionado, aunque infortunadamente por obstáculos sobre todo políticos, no se haya logrado su óptima modernización. Al respecto, también se debe resaltar que parte de estos avances se ha dado con ocasión de la eliminación de muchos impuestos improductivos y el mejoramiento de los procesos administrativos en algunos de los países de la región (Tanzi, 2008).

3. El sistema tributario colombiano dentro del contexto latinoamericano

Al abordar el caso particular de Colombia, varios aspectos enmarcan las características de su sistema tributario, por cierto no ajeno al contexto latinoamericano anteriormente expuesto.

En primer lugar, es necesario reconocer que el sistema tributario colombiano es com-

plejo, por lo cual se producen enormes distorsiones y una baja eficiencia en la recaudación (Ossa, 2002), siendo esta condición probablemente producto, en parte, de los constantes y continuos cambios en las leyes con ocasión de las numerosas reformas tributarias que se han dado en Colombia⁴ (Fedesarrollo, 2006), como de la ausencia en muchos casos de criterios claros y explícitos en términos de la comprensión e interpretación de las normas tributarias, las cuales además tanto en el ámbito nacional como departamental, municipal y distrital, son objeto de permanentes modificaciones, debido a los vacíos existentes.

Las reformas tributarias aplicadas en Colombia, aparte de buscar la generación de mayores ingresos para el Estado (Bernardi, Fumagalli & Fumagalli, 2008), han incorporado a su vez, de acuerdo con Carlos Ossa-Escobar (2002), incentivos, beneficios y exenciones que generalmente se han orientado a reducir las bases imponibles, lo cual ha generado distorsión entre los contribuyentes. De allí que el sistema tributario colombiano se caracterice por tener, por una parte, tasas impositivas efectivas marginales elevadas y por otra, bases tributarias pequeñas, lo cual ha reducido de alguna manera la tributación efectiva (Cárdenas & Mejía, 2007).

Otro elemento característico del sistema tributario en Colombia, el cual corresponde con el escenario de América Latina, es la prevalencia de la tributación indirecta. Así, desde la

década del noventa, los recaudos por impuestos indirectos han superado a los de impuestos directos (Macías & Cortés, 2004). Los impuestos indirectos como el IVA tienen un carácter regresivo que lleva a una significativa afectación negativa en los ingresos, sobre todo en la población de menos recursos económicos, con lo cual el impacto social de este tipo de impuestos es bastante fuerte.

Un aspecto importante a tener en cuenta en relación con la afectación de la tributación indirecta sobre el conglomerado de micro, pequeñas y medianas empresas es que la mayoría de éstas, dentro de la clasificación tributaria colombiana, pertenece al régimen simplificado y, por tanto, al no estar obligadas a facturar el IVA, según la legislación tributaria actual, tampoco pueden solicitar la compensación o devolución de este impuesto, lo que lo convierte en un mayor valor de la transacción o gasto, según el caso.

En lo que se refiere a los impuestos directos, la tarifa del impuesto sobre la renta aplicada en Colombia no sólo se identifica como una de las tasas más altas de la región latinoamericana⁵ (ver tabla 2), sino que, además, ésta es aplicada sobre una base que para su depuración se ve afectada por diversas limitaciones y el rechazo de gastos que, con ocasión de excesivos requisitos, no son procedentes fiscalmente.

4 Entre 1990 y 2004, se aprobaron once reformas tributarias, destinadas a aumentar los ingresos fiscales y orientadas a modificaciones del IVA (Clavijo, 2005).

5 A diferencia de la mayoría de países de economías emergentes, la tasa del impuesto sobre la renta en Colombia presentó un aumento significativo entre 1990 y 2006, al pasar de 30% a 38,5% (Cárdenas & Mejía, 2007).

País	Tasa impositiva (%)
Argentina	35,0
Brasil	34,0
Colombia	33,0
Perú*	30,0
Bolivia	25,0
Ecuador	25,0
Chile*	17,0
Venezuela	15,0

Tabla 2. Comparación de tasas del impuesto sobre la renta para países de Latinoamérica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de *Impuestos para sociedades, Guía práctica 2010*, por BBVA, *Dinero* y KPMG, 2010.

* Datos tomados de otras fuentes.

Otro aspecto que agudiza aún más el impacto económico del impuesto de renta es su particularidad de generar cargos impositivos aun cuando la empresa haya tenido pérdidas, de forma que, a pesar de que éstas existan contablemente, los contribuyentes deben pagar el impuesto de renta sobre la base de una renta presunta, lo cual aumenta la pérdida (Parra, 2007).

Por otra parte, el proceso mismo de elaboración de las declaraciones tributarias del impuesto sobre la renta es tan complicado, que los contribuyentes deben contratar los servicios de asesores especializados para poder hacer la liquidación y presentar la declaración de este impuesto, siendo la inmensa mayoría de estos asesores, por sus condiciones profesionales, contadores públicos. Ahora bien, en orden de relación, los gastos asociados con el pago de este tipo de asesorías se constituyen entonces como una carga económica adicional que debe ser asumida por las empresas para el pago de los impuestos.

Esta situación de complejidad en la elaboración de las declaraciones del impuesto sobre la renta se presenta con ocasión del procedimiento de conciliación fiscal que se debe hacer a partir de la información contable, precisamente como consecuencia de la existencia de una gran cantidad de condicionamientos para la identificación, por una parte, de los ingresos gravados e ingresos no constitutivos de renta y, por otra, de los costos y gastos tanto deducibles como no deducibles.

Pasando a otro ámbito y en adición a las condiciones impositivas mencionadas anteriormente, se debe también reconocer el impacto generado por los tributos departamentales, municipales y distritales,⁶ que junto con los nacionales suman más de 30 (ver tabla 3).

Tributos por niveles de gobierno en Colombia	
Nivel	Tributos
Nacional	Renta
	Ganancias ocasionales
	Timbre
	Impuesto al Valor Agregado – IVA
	Patrimonio
	Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF
	Aranceles

6 En este tipo de tributos se encuentra el Impuesto de Industria y Comercio, que es uno de los de mayor impacto económico en las empresas por gravar los ingresos brutos sin considerar los costos y gastos asociados para generarlos.

Tributos por niveles de gobierno en Colombia	
Nivel	Tributos
Departamental	Registro
	Consumo de cervezas
	Sifones y refajos
	Consumo de licores
	Vinos
	Aperitivos y similares
	Consumo de cigarrillos y tabaco
	Juegos de suerte y azar
	Loterías
Municipal	Industria y Comercio
	Predial
	Vehículos automotores
	Circulación y tránsito
	Delineación urbana
	Sobretasa a la gasolina y al ACPM
	Publicidad exterior visual
	Municipal de espectáculos públicos
	Rifas y juegos
	Degüello de ganado menor
	Alumbrado público
Bogotá D.C.	Predial unificado
	Industria, Comercio y Avisos – ICA
	Vehículos automotores
	Delineación urbana
	Consumo de cerveza
	Sifones y refajos
	Azar y espectáculos
	Consumo de cigarrillos y tabacos extranjeros
	Sobretasa a la gasolina y cigarrillos y tabacos extranjeros
	Sobretasa a la gasolina y ACPM
	Publicidad exterior visual
	Impuesto al Deporte

Tabla 3. Distribución de los tributos aplicados por niveles de gobierno en Colombia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de *Encuentros y desencuentros de las relaciones fiscales entre la Nación y Bogotá D.C.*, por Contraloría de Bogotá D.C., 2009.

Otro factor a considerar en este sentido es la carga que los excesivos costos laborales generan, con ocasión de la existencia de contribuciones especiales como los aportes parafiscales (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason & Saavedra-Chanduvi, 2007)

Sin duda, otro elemento de suma importancia en relación con la complejidad del sistema tributario colombiano y su alta carga impositiva es el esquema de retenciones, como mecanismo de recaudo anticipado de ciertos tributos nacionales y municipales. Las retenciones aplicables en Colombia son:

- Retención al impuesto de renta, también denominada *retención en la fuente*.
- Retención al IVA, también conocida como *reteIVA*.
- Retención al impuesto de industria y comercio, también conocida como *reteICA*.

Desde el punto de vista financiero, el sistema de retenciones⁷ tiene el mayor el efecto adverso sobre el flujo de caja de las empresas, ya que disminuye su liquidez y de esta forma, les resta oportunidad de generar mayor capital de trabajo a la par que disminuye su posibilidad de inversión y/o expansión.

Finalmente, también es necesario observar las sanciones tributarias, que se pueden relacionar con la presentación de las declaraciones, el pago de los tributos, la facturación, la contabilidad y las inscripciones especiales, entre otros factores. Si bien estas sanciones se originan por

7 Si bien los pagos anticipados de algunos impuestos, también conocidos como retenciones, son descontables en tales impuestos, el pago anticipado implica la pérdida de oportunidad de operación del efectivo utilizado.

Facilidad para pagar impuestos - Informe Paying Taxes 2010
 Clasificación de países en la región latinoamericana considerando Ranking Global

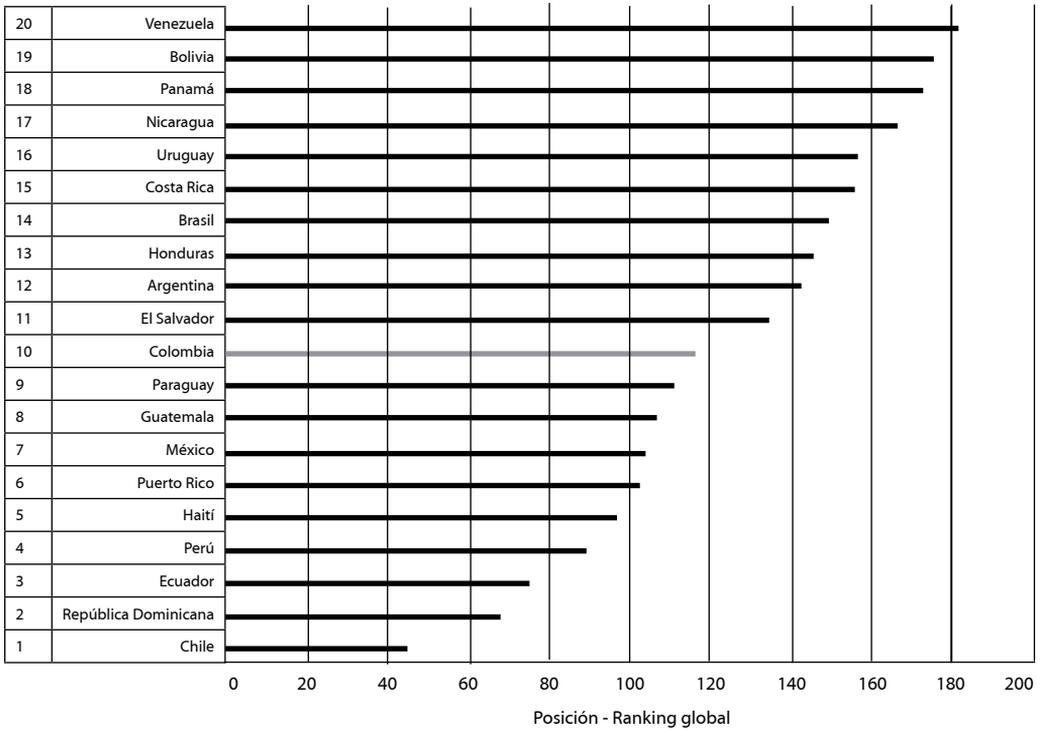


Figura 1. Posición de Colombia en el ranking mundial y latinoamericano en relación con la facilidad para pagar impuestos. Fuente: Elaboración propia con base en *Paying Taxes 2010, The global picture*, del World Bank Group and Pricewaterhouse-Coopers, 2010.

el incumplimiento por parte de los contribuyentes, en algunas ocasiones, sus cuantías carecen de razonabilidad en relación con el valor a pagar. Así, por ejemplo, la sanción por extemporaneidad es elevada aun cuando no haya impuesto a pagar. Éste es un factor muy importante a tener en cuenta, bajo el criterio de los escasos recursos con que en algunas ocasiones cuentan las pyme.

Entre las principales sanciones relacionadas con la liquidación, pago y presentación de las declaraciones tributarias se encuentran:

- Sanción por extemporaneidad.
- Sanción por inexactitud.

- Sanción por corrección.
- Sanción por devolución improcedente.

3.1 La carga tributaria en Colombia

A partir de la observación de las características que le son propias al sistema tributario en Colombia en el contexto latinoamericano, se cuenta con un marco fundamental para poder particularizar en el estudio específico de la carga tributaria en Colombia.

Para este fin, se ha considerado el informe *Paying Taxes* ya anteriormente referido, elaborado por el Banco Mundial con la asistencia de

PricewaterhouseCoopers (World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010). Este informe, en relación con el indicador de facilidad para pagar impuestos, ubica a Colombia, como muestra la figura 1, en el puesto 115 entre 183 países del ranking⁸ de este indicador y en el puesto 10 entre 20 países latinoamericanos.⁹

Sobre este particular, son de reconocer los avances en materia de simplificación y optimización en los procesos relacionados con el pago de impuestos y contribuciones que ha hecho el

gobierno colombiano y que han logrado posicionar a Colombia entre los 10 primeros lugares del *ranking*, en lo que a subindicadores de número de pagos de impuestos y número de horas promedio dedicadas a su pago se refiere, en el informe *Paying Taxes* (World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010).

Sin embargo, la situación es bastante negativa y preocupante en lo relacionado con el subindicador de tasa total de impuestos¹⁰ de este mismo informe (ver tabla 4).

8 El ranking del *Paying Taxes* referencia en el puesto número uno (1) al país que presenta la mayor facilidad para el pago de impuestos.

9 Se seleccionaron 20 países de la región latinoamericana para el análisis realizado en el presente documento.

10 Para mayor entendimiento del subindicador de tasa total de impuestos, es preciso detallar que éste incluye todos los impuestos y las cotizaciones obligatorias a cargo de la empresa y su unidad de medición se expresa como porcentaje de las ganancias generadas. A su vez, los impuestos y contribuciones medidas incorporan principalmente: impuestos sobre las ganancias, cotizaciones sociales, impuestos laborales pagados por el empleador, impuestos prediales, impuestos sobre dividendos, impuestos sobre ganancias de capital, impuestos sobre las transacciones financieras, impuestos de vehículos e impuestos de circulación.

Ranking de facilidad para pagar impuestos y subindicadores – Informe Paying Taxes 2010									
–Clasificación de países en la región latinoamericana considerando el ranking global por subindicadores en forma segmentada									
Pagos (número por año)			Tiempo (horas al año)			Tasa total de impuestos (% sobre ganancias)			
Clasificación regional	País	Ranking global	Clasificación regional	País	Ranking global	Clasificación regional	País	Ranking global	Ranking global
1	México	7	1	Haití	56	1	Chile	24	
2	Ecuador	14	2	Colombia	82	2	Ecuador	61	
3	Argentina	21	3	Puerto Rico	86	3	El Salvador	62	
4	Perú	21	4	Honduras	88	4	Paraguay	63	
5	República Dominicana	21	5	Nicaragua	97	5	República Dominicana	80	
6	Brasil	30	6	Costa Rica	124	6	Haití	84	
7	Chile	30	7	Chile	130	7	Perú	86	
8	Puerto Rico	52	8	El Salvador	131	8	Guatemala	90	
9	Colombia	68	9	República Dominicana	133	9	Uruguay	120	
10	Guatemala	84	10	Paraguay	135	10	Honduras	128	
11	Paraguay	119	11	Uruguay	139	11	Panamá	136	
12	Bolivia	136	12	Guatemala	142	12	México	138	
13	Costa Rica	136	13	Perú	153	13	Costa Rica	145	
14	Haití	136	14	Argentina	162	14	Venezuela	156	
15	Honduras	147	15	Panamá	164	15	Nicaragua	158	
16	El Salvador	157	16	México	167	16	Puerto Rico	161	
17	Uruguay	157	17	Ecuador	169	17	Brasil	167	
18	Panamá	168	18	Venezuela	176	18	Colombia	171	
19	Nicaragua	173	19	Bolivia	181	19	Bolivia	171	
20	Venezuela	176	20	Brasil	183	20	Argentina	178	

Tabla 4. Posición de Colombia dentro del ranking mundial y latinoamericano en relación con los subindicadores de la facilidad para pagar impuestos. Fuente: Elaboración propia con base en *Paying Taxes 2010. The global picture*, del World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010.

La figura 2 ilustra de forma complementaria el posicionamiento de los países latinoamericanos en el ranking de la región, a partir de su posición en el ranking global de acuerdo con el informe *Paying Taxes* (World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010), en relación

con el subindicador de tasa total de impuestos, como porcentaje sobre ganancia. Allí se aprecia el negativo posicionamiento de Colombia, al ocupar el lugar 171 entre 183 países analizados en el contexto global¹¹ y el puesto 18 entre 20 países latinoamericanos.

Tasa total de impuestos (% sobre ganancia) - Informe Paying Taxes 2010
 Clasificación de países en la región latinoamericana considerando ranking global

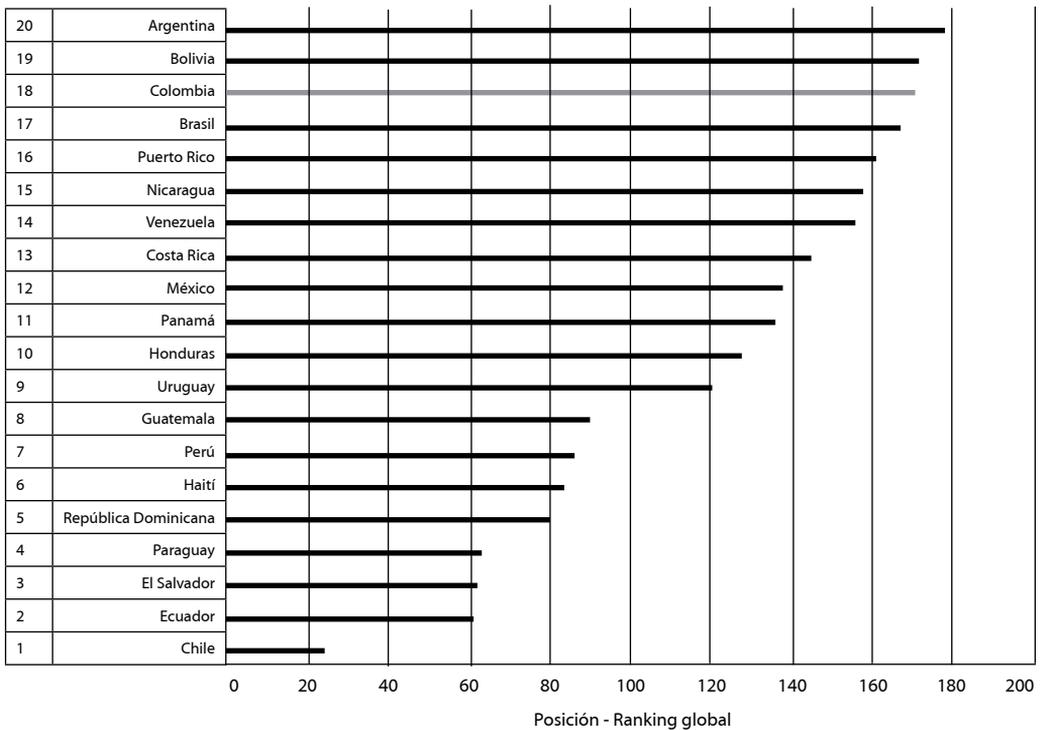


Figura 2. Posición de Colombia en el ranking mundial y latinoamericano en relación con la tasa total de impuestos.

Fuente: Elaboración propia con base en *Paying Taxes 2010, The global picture*, del World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010.

11 En el ranking del informe *Paying Taxes* se referencia en el puesto número uno (1) al país que presenta la menor tasa total de impuestos.

Este adverso posicionamiento es efecto de la alta tasa impositiva que presenta Colombia. Según el informe, es del 78,7% y, como lo muestra la figura 3, se posiciona como la tercera tasa más alta entre los países latinoamericanos, superando significativamente el promedio global y latinoamericano calculado, y cuyo mayor grado de afectación se da por efecto de los impuestos laborales y contribuciones, además

de los otros impuestos y el impuesto a las ganancias, en su orden de incidencia (ver tabla 5). Así las cosas, una empresa ubicada en Colombia debe destinar casi el 80% de sus utilidades generadas para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e impuestos laborales y contribuciones. Eso sin contar los gastos asociados al pago de estas obligaciones.

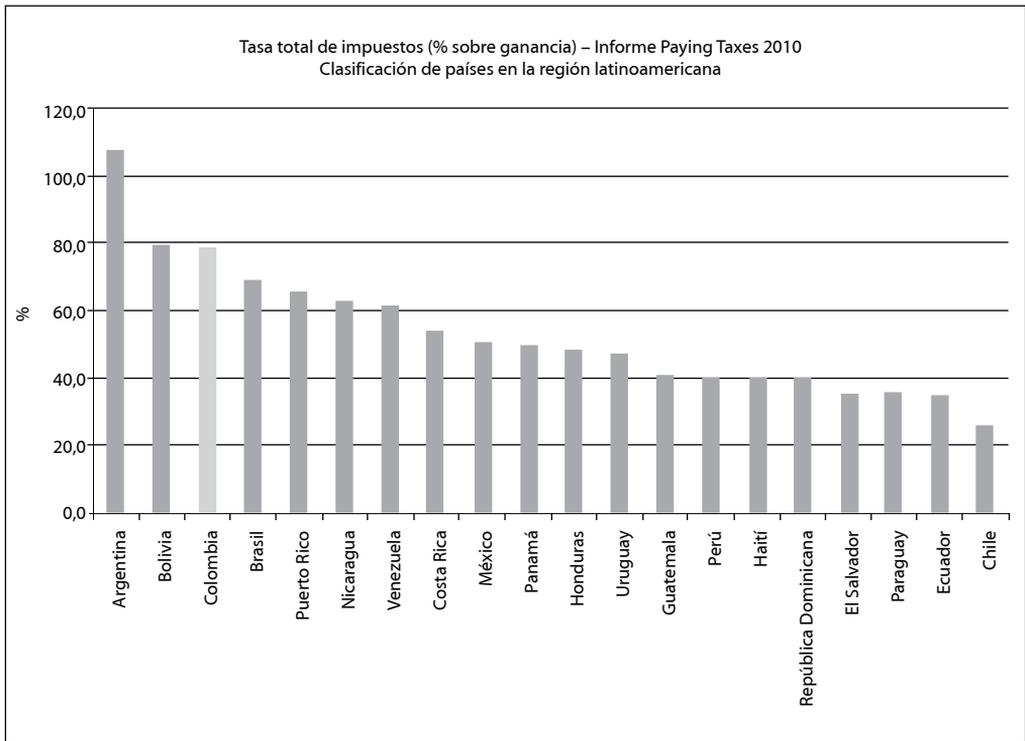


Figura 3. Posición de Colombia en Latinoamérica considerando la tasa total de impuestos.
Fuente: Elaboración propia con base en *Paying Taxes 2010, The global picture*, del World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010.

Subindicador de tasa total de impuestos (% sobre ganancia) y categorías – Informe Paying Taxes 2010-11-30 Situación de Colombia dentro del contexto global y latinoamericano					
Subindicador y categorías	Promedio global (%)	Promedio Latinoamérica*	Colombia (%)	Diferencia Colombia-global	Diferencia Coombia-Latinoamérica
Tasa total de Impuestos	48,3	53,4	78,7	30,4	25,3
Impuesto a las ganancias	18,2	17,9	17,7	-0,5	-0,2
Impuestos laborales y contribuciones	16,1	19,2	33,9	17,8	14,7
Otros impuestos	14,0	16,3	27,1	13,1	10,8

* Promedio calculado a partir de los datos de los países, que para efectos del análisis, se incluyeron dentro de la región latinoamericana.

Tabla 5. Comparación de la tasa total de impuestos para Colombia en relación con el promedio global y latinoamericano.

Fuente: Elaboración propia con base en *Paying Taxes 2010, The global picture*, del World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010.

En lo que al impacto de la afectación tributaria se refiere, es pertinente también considerar el indicador de presión fiscal o tributaria,¹² que para el caso colombiano pasó de 12,5% para 1994 a 17,1% para 2007 respecto del PIB. Desde la apreciación de este indicador, esta presión fiscal se dio en mayor grado por efecto de los impuestos nacionales (ver tabla 6).

Por último, se podría referenciar que aparte de que el sistema tributario colombiano se caracteriza por su complejidad, diversificación de tributos, mecanismos de recaudo agresivos, ausencia de cultura y orientación tributaria clara, altas tarifas e inestabilidad jurídica, también presenta fenómenos preocupantes de bajo recaudo, alta evasión y elusión tributaria (Macías & Cortés, 2004). Todas estas situaciones aparte de tener adversos efectos macroeconómicos y

generar situaciones de inequidad social y pobreza, dificultan la creación, sostenimiento y expansión de empresas.

3.2 Aspectos fiscales de Bogotá

En lo relacionado con el tema tributario en Bogotá, esta ciudad –por su carácter de Distrito Capital, D.C.– cuenta con un estatuto especial por medio del cual se recaudan y administran los impuestos locales, también denominados distritales, y algunos de carácter departamental. Por medio del Estatuto Orgánico de Bogotá,¹³ se le otorga a la ciudad capital de Colombia un régimen político, fiscal y administrativo especial; esta norma fija para ella atribuciones propias de los departamentos, lo cual sienta las bases del fortalecimiento fiscal distrital (Contraloría de Bogotá, 2009).

Así, el gobierno de la ciudad capital cuenta con autonomía para la creación, aplicación y

12 El indicador de *presión fiscal* es una medida resultante del cociente entre recaudación por ingresos tributarios, incluida la Seguridad Social, y el producto interno bruto, PIB (Observatorio de Coyuntura Económica Internacional, OCEI, 2006).

13 Mediante el Decreto 1421 de 1993 se dictó el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá.

Comportamiento histórico de la presión tributaria en Colombia / PIB Nacional (1994-2007)														
Tipo de tributos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Impuestos nacionales	9,8	9,7	10,1	10,9	10,7	10,8	11,0	11,6	11,8	12,2	12,7	13,0	13,8	14,0
Impuestos departamentales	0,8	9,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9
Impuestos municipales	1,3	1,3	1,4	1,5	1,7	1,8	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9
Contribuciones parafiscales	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4
Total presión tributaria	12,5	12,5	13,1	14,0	13,9	14,3	14,3	14,7	15,0	15,5	16,0	16,5	17,2	17,1

Tabla 6. Evolución de la presión tributaria en Colombia.
Fuente: Elaboración propia con base en Encuentros y desencuentros de las relaciones fiscales entre la Nación y Bogotá D.C., de la Contraloría de Bogotá, 2009.

Comportamiento histórico de la presión tributaria en Bogotá/PIB Distrital														
Tipo de tributos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nación	10,7	12,1	11,9	11,6	13,7	13,2	15,3	15,2	15,9	16,3	18,8	21,7	19,3	18,7
Distrito	2,5	3,1	3,2	3,3	3,6	3,4	3,3	3,5	4,0	4,1	4,1	4,2	4,3	4,3
Parafiscales	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Total	14,5	16,5	16,5	16,4	18,7	18,0	20,0	20,0	21,4	21,7	24,3	27,3	25,0	24,4

Tabla 7. Evolución de la presión tributaria en Bogotá, D.C.
Fuente: Elaboración propia con base en Encuentros y desencuentros de las relaciones fiscales entre la Nación y Bogotá, D.C., de la Contraloría de Bogotá, 2009.

administración de sus propios tributos. La Secretaría de Hacienda Distrital ejerce la función administrativa tributaria y cuenta, además, con un Estatuto Tributario de Bogotá (Camacho, 2010).

Ahora bien, considerando la significativa participación que tiene Bogotá en el total del recaudo de los tributos nacionales, ya que de acuerdo con información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, esta ciudad aporta más del 50% de los ingresos fiscales nacionales (Bonilla, 2002), es correspondiente que Bogotá concentre el mayor peso tributario del país.

En relación con ello, la presión tributaria en Bogotá¹⁴ pasó de 14,5% en 1995 a 24,4% en 2008 respecto del PIB. Este crecimiento considerable en relación con la dinámica de este mismo indicador en el nivel nacional casi en el mismo período, fue producto del efecto de los impuestos nacionales, los cuales –aparte de tener la mayor influencia– presentaron un fuerte aumento en su nivel de presión, el cual creció de 10,7% a 18,7%, en tanto que los impuestos distritales pasaron de 2,5% a 4,3% (ver tabla 7).

De esta manera y de acuerdo con la tendencia que ilustra la figura 4, mientras que la variación de los impuestos distritales y las contribuciones parafiscales ha sido tenue y casi estable para el caso de éstas últimas, los impuestos nacionales han presentado un significativo aumento, siendo éste el factor que ha jalonado el considerable crecimiento de la presión tributaria en Bogotá.

En este orden de ideas, la alta influencia que tienen los impuestos nacionales dentro de la presión tributaria en Bogotá se puede explicar a partir de la incidencia que tienen los diferentes tributos de este orden por situaciones propias de la misma ciudad.

Si se examina, por ejemplo, el impuesto de renta, al estar ubicados en la ciudad capital los domicilios principales de muchas de las multinacionales y grandes empresas y la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas del país, los aportes fiscales que hacen estos contribuyentes son relevantes en el escenario nacional, bien sea por la tributación sobre sus recursos o por medio de su actuación como agentes de retención.

Estas mismas condiciones de Bogotá como centro principal de negocios del país, hacen que el resto de impuestos nacionales como Timbre e IVA tengan también una significativa participación (Bonilla, 2002).

En lo que a los tributos distritales se refiere, hay una multiplicidad de ellos, cuya cantidad asciende a más de 10 entre impuestos, tasas y contribuciones (ver tabla 3); los más representativos son los impuestos de industria y comercio, predial, vehículos, delineación urbana y la sobretasa a la gasolina.

De estos tributos, quizás el que más impacto tiene, por lo menos sobre el sector empresarial, es el impuesto de industria y comercio, considerando que éste grava los ingresos brutos generados sin que se haga una deducción de costos y/o gastos como sucede en el impuesto de renta, aunque su tarifa es notablemente inferior a la de este último impuesto.

14 La presión tributaria local es la proporción del PIB de la ciudad que se destina a cubrir impuestos de diverso origen causados allí (Bonilla, 2002).

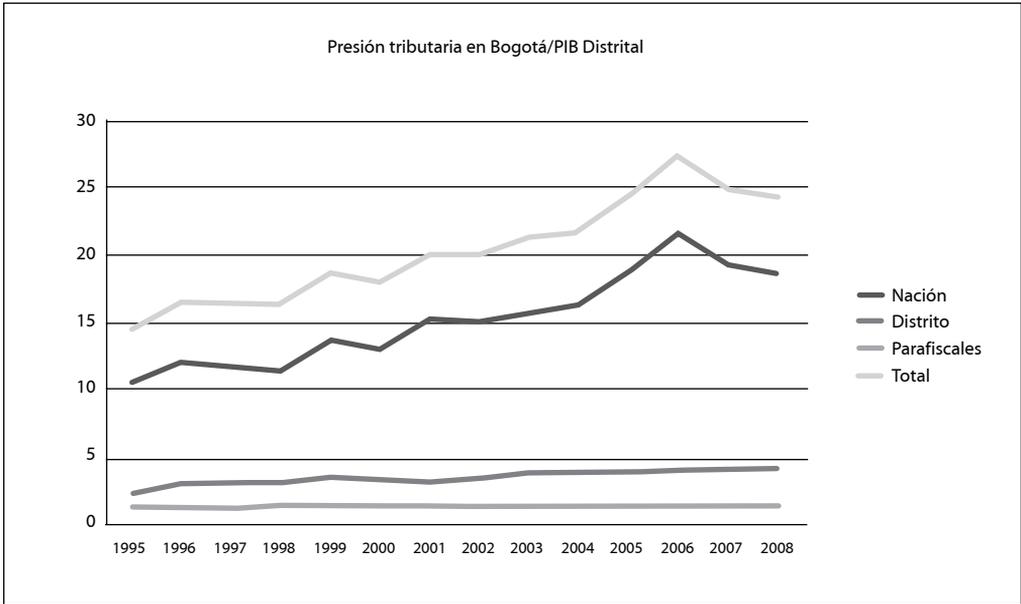


Figura 4. Comportamiento de los diferentes tributos en la tendencia de la presión tributaria en Bogotá D.C.
Fuente: Elaboración propia con base en *Encuentros y desencuentros de las relaciones fiscales entre la Nación y Bogotá D.C.*, de la Contraloría de Bogotá, 2009.

El impuesto de industria y comercio tiene una serie de particularidades que agravan aún más su incidencia negativa sobre la economía de las empresas, ya que además de estar afectado por el sistema de retenciones y que su base gravable sea poco clara para aquellas empresas con una connotación industrial y comercial, conlleva adicionalmente una doble tributación en los casos en que las actividades de producción y distribución se realizan en contextos regionales distintos (Steiner & Soto, 1999).

3.2.1 Identificación de la carga fiscal sobre las pyme de Bogotá

En cuanto a la identificación particular de la carga fiscal sobre las empresas en Bogotá, para el efecto se han considerado los criterios y resultados contenidos en el informe *Doing Busi-*

ness in Colombia 2010, elaborado por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010). Este procedimiento se fundamenta en que el informe *Doing Business* mide la forma en la cual las regulaciones gubernamentales fomentan la actividad empresarial, para lo cual tiene en cuenta entre varios elementos la carga fiscal que deben soportar las pequeñas y medianas empresas, que a su vez incluye la observación tanto de los impuestos y contribuciones que deben pagar las mismas,¹⁵ como la carga administrativa que implican los pagos tributarios.

15 Para el efecto de los tributos pagados que han sido incluidos en el informe, se considera el año fiscal 2008.

Así, una vez organizados y analizados los datos proporcionados por este informe, acorde con el propósito de identificación de la carga fiscal que deben asumir las pyme ubicadas en la ciudad de Bogotá, se han logrado determinar varios puntos importantes.

En primer lugar, en lo que refiere al indicador de facilidad para el pago de impuestos, Bogotá registra una situación preocupante. La ciudad capital respecto de este indicador ocupa, según el informe *Doing Business in Colombia 2010* (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010), la posición 19 entre 21 ciudades, lo cual indica que Bogotá es una de las ciudades colombianas con mayor complejidad para el pago de impuestos (ver tabla 8). Esta situación desde luego desestabiliza las posibilidades de inversión y desarrollo en la región, al hacer que otras zonas del país sean más favorables para crear empresa, con ocasión de la simplificación de los trámites tributarios que puedan presentar éstas.

Ranking facilidad para pagar impuestos –Informe Doing Business Colombia 2010–	
Indicador: Facilidad para pagar impuestos	
Clasificación	Ciudad
1	Sincelejo
2	Ibagué
3	Cúcuta
4	Pereira
5	Pasto
6	Tunja
7	Popayán
8	Bucaramanga
9	Neiva
10	Armenia
11	Villavicencio
12	Manizales

Ranking facilidad para pagar impuestos –Informe Doing Business Colombia 2010–	
Indicador: Facilidad para pagar impuestos	
Clasificación	Ciudad
13	Valledupar
14	Montería
15	Barranquilla
16	Medellín
17	Riohacha
18	Santa Marta
19	Bogotá
20	Cali
21	Cartagena

Tabla 8. Posición de Bogotá en el ranking de ciudades colombianas en relación con la facilidad para pagar impuestos. Fuente: Elaboración propia con base en *Doing Business in Colombia 2010*, del World Bank Group & International Finance Corporation, 2010.

Sin embargo, el escenario más alarmante en relación con la carga fiscal que afecta a las pyme bogotanas es la situación de la ciudad respecto de la tasa impositiva total, siendo ésta es la más alta del país, tal como lo ilustra la figura 5. Así, de acuerdo con el informe *Doing Business in Colombia 2010* (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010), la tasa total de impuestos como porcentaje sobre la ganancia en Bogotá es del 78,7%, siendo equivalente a la tasa indicada para Colombia de acuerdo con el informe *Paying Taxes* (World Bank Group & PricewaterhouseCoopers, 2010).

Un elemento importante identificado en este sentido es que de los impuestos locales, el impuesto de industria y comercio no sólo es el que más incidencia tiene dentro de esta alta tasa total de impuestos en Bogotá, sino que, además, como lo ilustra la figura 6, es el más alto del país en términos de porcentaje sobre la ganancia.

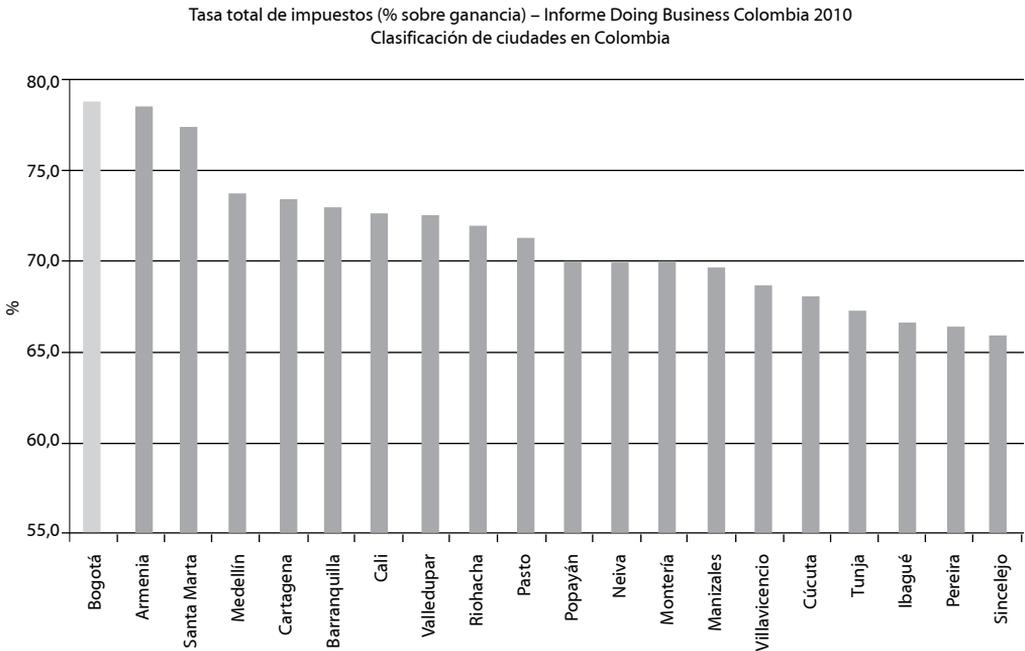


Figura 5. Posición de Bogotá D.C. en el ranking nacional considerando la tasa total de impuestos.

Fuente: Elaboración propia con base en *Doing Business in Colombia 2010*, del World Bank Group & International Finance Corporation, 2010.

Otros factores relevantes determinados en el informe *Doing Business in Colombia 2010* (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010) son el número promedio de pagos por concepto de impuestos al año y el promedio de horas dedicadas al año para el pago de impuestos. Para el caso de Bogotá, estos subindicadores son, según el informe referenciado, de 20 pagos y 208 horas, respectivamente. Aunque estos resultados se encuentran en una situación relativamente favorable en comparación con otras ciudades y con otros países, sin embargo dan cuenta de otros esfuerzos operativos y económicos que deben asumir las pyme ubicadas en Bogotá para el pago de impuestos,

adicionalmente a los efectos causados en las utilidades por la alta carga fiscal presente en la ciudad.

Respecto de lo anteriormente señalado, es pertinente indicar que, por lo general, el efecto económico de los tributos está ligado únicamente a la incidencia de la afectación de las tasas sobre los recursos financieros como tal y, por ende, de las sumas monetarias a pagar. Sin embargo, debe reconocerse que hay una serie de costos y/o gastos asociados al pago de los tributos y que, por supuesto, es apropiado que hagan parte de la carga fiscal total, como el valor salarial de los funcionarios dedicados exclusivamente a la liquidación, tramitación y pago de

Impuesto de Industria y Comercio – Informe Doing Business Colombia 2010
 Clasificación de ciudades en Colombia

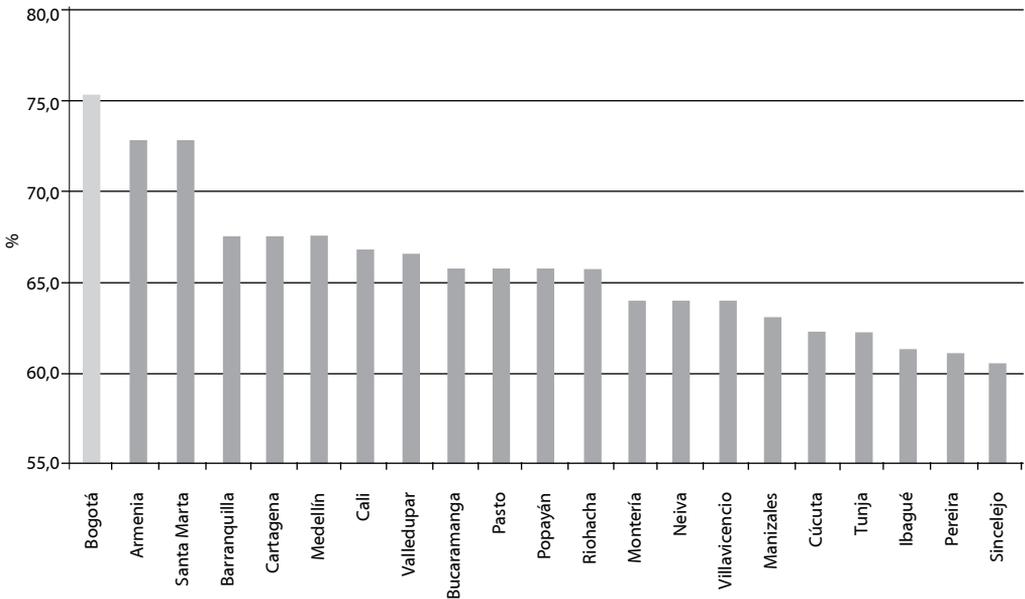


Figura 6. Ubicación del Impuesto de Industria y Comercio por ciudades considerando su impacto sobre la ganancia.
 Fuente: Elaboración propia con base en *Doing Business in Colombia 2010*, del World Bank Group & International Finance Corporation, 2010.

los tributos, así como la cuantificación económica del tiempo requerido para estas labores en caso de empleados no especializados,¹⁶ además de las sumas pagadas a consultores tributarios y el valor de los formularios, entre otros.

El informe *Doing Business in Colombia 2010* (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010) señala que en la mayoría de los casos el cumplimiento de las obligaciones tributarias supone una seria carga en cuanto al costo y el tiempo, lo cual disminuye los incen-

tivos para la inversión y fomenta paralelamente la informalidad.

En Colombia, desde abril de 2008, los impuestos nacionales como el impuesto de renta, el IVA y las contribuciones a la seguridad social pueden ser preparados, declarados y pagados en línea con formularios predefinidos, lo que permite que los empresarios ahorren cerca de 50 horas al año del tiempo dedicado a estos procesos (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010). Sin embargo, la mayoría de los tributos municipales, como los denominados distritales para el caso de Bogotá, deben prepararse aún a mano y pagarse de forma personal, lo cual es una situación que re-

16 Se pretende hacer referencia al costo de oportunidad de ocupar un empleado en labores relacionadas con la liquidación y pago de impuestos, en lugar de que éste se dedique a otras actividades propias de la empresa.

percute negativamente por los gastos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias para las empresas ubicadas en esta ciudad. Adicionalmente, el impacto que implica el pago de tributos en Bogotá se agrava más adversamente pues el sistema tributario municipal en general para Colombia es bastante complejo. Prueba de ello es que, por ejemplo, el impuesto de industria y comercio –aparte de ser el que más contribuye a la carga fiscal, tal como se indicó anteriormente– grava las mismas actividades con diferentes tasas en cada municipio. Eso sin tener en cuenta que, adicionalmente, suele conducir a confusiones por efecto de su aplicación en empresas que tienen actividades diversas y/o en contextos regionales diferentes.

Finalmente, otro elemento que genera una carga significativa relacionada con el tema tributario para las empresas colombianas y de forma incluyente para las empresas ubicadas en la ciudad capital, es la preparación y presentación de un formulario de control denominado *medios magnéticos*, el cual debe ser entregado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para alimentar su sistema del control fiscal, también conocido como *Sistema Muisca*¹⁷ y que debe aportar en esencia la información detallada sobre las transacciones de la empresas con sus proveedores y clientes. De acuerdo con el informe *Doing Business in Colombia 2010* (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010), preparar este formulario requiere unas 70 horas adicionales, en promedio al año.

3.2.1.1 Efectos de la carga fiscal en las pyme de Bogotá

Alrededor de las consecuencias que trae la aplicación desmedida de los tributos en el sector empresarial se han presentado varias posiciones y disertaciones académicas. Sin embargo, en la práctica, el sentir desfavorable es único, sobre todo en un país con la problemática social y económica de Colombia, ya que tal como lo considera Armando Parra-Escobar (2007), la experiencia refleja que el incremento tributario en nuestro país no sólo desestimula la inversión sino que también entorpece el dinamismo empresarial, con lo cual se bloquea la recuperación y se agudiza la crisis económica.

Paralelamente a esto, el déficit fiscal se expande gradualmente en la medida en que se elevan las cargas tributarias, pues las empresas deben hacer uso de mayores recursos, con lo cual se ven obligadas a optar por su liquidación o a realizar prácticas ilegales de evasión tributaria y, de esta manera, se va diluyendo la fuente de recursos estatales. Las altas cargas tributarias gestan además de fenómenos como el desempleo y la pobreza, varios efectos colaterales que, a su vez, tienen un alto impacto negativo no sólo en lo económico, sino en lo social, como la informalidad empresarial y el desequilibrio de la competitividad regional.

Tal como se describió antes en este documento, la tasa tributaria que deben afrontar las pyme ubicadas en Bogotá es considerablemente alta, siendo la mayor en Colombia y una de las de mayor impacto de los países latinoamericanos.

Sumado a ello, un estudio de The Nielsen Company y Visa (2007) sobre las perspectivas de las pyme en América Latina, determina

17 Muisca es la sigla de Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado.

que los ingresos por ventas anuales en promedio para este tipo de organizaciones son de US\$35.000 y sus gastos anuales en promedio ascienden a US\$31.200, con lo cual su margen de utilidad en promedio al año no supera los US\$4.000. Entonces es evidente cómo el impacto real de la carga tributaria se reviste de una mayor envergadura, al minimizar los recursos con que cuenta una pyme para su sostenibilidad operativa y su expansión en los mercados cada vez más competitivos.

Además, una serie de condiciones intensifica aún más el adverso efecto de la tributación en las pyme bogotanas. Sobre ello, resalta lo considerado por David B. Audretsch y A. Roy Thurik (2009), en el sentido de que las pequeñas y medianas empresas por lo general no tienen acceso a incentivos fiscales o subsidios especiales, siendo por el contrario, tal como lo señala Derek Newberry (2006), las grandes empresas y corporaciones multinacionales las que se benefician de éstos. De esta forma, las pyme bogotanas soportan en mayor grado el alto costo de la burocracia, al no tener recursos externos que las sostengan y además, contrario a las grandes empresas, al no contar con recursos financieros, tecnológicos y humanos suficientes para su desarrollo (Audretsch & Thurik, 2009).

Uno de los efectos más notables del alto compromiso fiscal al que se ven expuestas las pyme es la evasión tributaria. Prueba de ello es que, según datos del Banco Mundial, citado por el BID, en promedio, en América Latina las empresas declaran tan sólo un 70% de las ventas reales (Angelelli, Moudry & Llisterri, 2006). Es de señalar al respecto, que el fenómeno de evasión tributaria ha sido bastante arraigado

en Colombia, al alcanzar niveles altos en el escenario latinoamericano con porcentajes que oscilan entre 30% y 40% para el impuesto a la renta y para el IVA. Esta situación es sensible, al tener en cuenta que precisamente estos impuestos son las principales fuentes tributarias de ingresos públicos nacionales (Bonilla, 2002; Clavijo, 2005).

En forma más particular, para el caso de la evasión tributaria en Bogotá, son muy escasos los informes recientes sobre este tema; sin embargo, la mayoría de ellos se orienta a indicar niveles cercanos al 20% para el caso del impuesto de industria y comercio. De hecho, de acuerdo con Félix Howald (2001), los índices de evasión de este impuesto en los años noventa estuvieron alrededor del 25%. Sin embargo, más allá de los altos niveles de evasión fiscal, es quizás más importante evidenciar las causas de esta situación desde las pyme bogotanas.

Es importante considerar en este sentido lo expuesto por Frank A. Cowell (1990), quien afirma que si bien las personas tratan primariamente de evitar el pago de los tributos para no afectar su bienestar económico, la estructura tributaria incide significativamente en la gestación y desarrollo del fenómeno de evasión tributaria dentro de una economía. Adicionalmente y conforme a lo considerado por Gareth D. Myles (1995), el efecto psicológico de retribución equitativa de los beneficios esperados de la tributación es otro factor determinante cuando un contribuyente considera la posibilidad de hacer un pago íntegro de sus tributos. De esta forma, incluso como señala Frank A. Cowell (1990), la evasión fiscal se puede manifestar como un mecanismo de rebelión contra la ineficiencia del sistema tributario.

A partir de allí, se puede entender que gran parte de los propietarios de las pyme bogotanas puedan buscar alternativas para evitar el pago de tributos, pues no sólo la alta carga tributaria y el complejo sistema fiscal que disminuye notablemente sus recursos económicos tienen incidencia en la potencial evasión tributaria, sino también el sentimiento de escasa retribución de los tributos pagados en términos de bienestar traducido en apenas niveles tolerables de salud, educación e inversión en infraestructura y apoyo a las mismas pyme. Eso sin contar con la percepción de malversación de los recursos públicos, que se ha generado con ocasión de algunos escándalos de una burocracia permeada en varios casos por la corrupción política.

Otro aspecto consecuente de la alta carga fiscal que deben soportar las pyme en Bogotá es la informalidad empresarial, la cual en la mayoría de los casos, es producto de una decisión basada en la evaluación del costo-beneficio que implica el acatamiento de las normas en materia de conformación y sostenimiento empresarial (Colina & Giordano, 2007), y en lo que al cumplimiento de las obligaciones tributarias se refiere. En este orden, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES (2007), ha señalado que los indicadores de altos niveles de informalidad en las pyme se pueden sustentar en los altos niveles porcentuales, que oscilan entre el 40% y el 50%, de empresas que no cumplen el pago de impuestos, que no cuentan con una contabilidad organizada y que no tienen registro mercantil.

En relación con la informalidad empresarial en Bogotá, la situación es preocupante, pues sus indicadores al respecto son altos. Esta con-

dición es aún más impactante si se tiene en cuenta que la mayoría de estos indicadores no se calcula sobre bases confiables, producto precisamente de las muchas variables que interactúan en la economía informal.

Así, por ejemplo, de acuerdo con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2010), considerando tan sólo el factor de empresas que no cuentan con registro mercantil, el nivel de informalidad se estima cercano al 36%. Esta situación además contrasta con los altos niveles de informalidad laboral en Colombia, los cuales tan sólo para 2005, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2005), representaban el 58,8% del total de personas ocupadas, con un equivalente aproximado para el mismo año de 8.000.000 de colombianos.

Los altos niveles de informalidad empresarial de Colombia y de Bogotá, en particular, como ha indicado también el Consejo Privado de Competitividad (2007), de alguna manera se pueden considerar producto, entre otros factores, de las costosas implicaciones de cumplir con los tributos en la ciudad y de los excesivos costos laborales, que de acuerdo con el Banco Mundial (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason & Saavedra-Chanduvi, 2007) son elementos que reducen notablemente, además, el número de empleos del sector formal.

La mayoría de las pyme en muchos casos cuenta con una escasa capacidad para desarrollar actividades rentables que les permitan sostenerse adecuadamente y con ello generar un adecuado potencial de expansión para poder solventar apropiadamente los costos de mantenerse dentro del sector formal de la economía (CONPES, 2007).

Por último, la competitividad como elemento confluente de varios de los factores tratados anteriormente, es, sin duda, el punto neurálgico al que ataca la excesiva carga fiscal existente en la capital del país, sobre todo en términos de las posibilidades de desarrollo empresarial, comercial y económico del país dentro de los nuevos escenarios globales.

Es pertinente observar primariamente el concepto de *competitividad*, la cual de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (Ramírez, Osorio & Parra-Peña, 2007), se puede interpretar a partir de la capacidad que tiene una economía para lograr el crecimiento de su producción a tasas considerables, de una forma sostenida y promoviendo paralelamente el mejoramiento continuo de los niveles de bienestar de la población. Así mismo, el Foro Económico Mundial, FEM (Schwab, 2009) define la *competitividad* como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”. A partir de esta última concepción se puede identificar la integración del indicador de productividad como uno de los referentes para medir la competitividad.

El *Reporte del Foro Económico Mundial*¹⁸ (Schwab, 2009) posiciona a Colombia en el octavo lugar en relación con su nivel de competitividad, entre los países de América Latina y el Caribe, lo que representa un descenso de una posición con respecto a 2008.

Este reporte analiza el impacto que tiene el nivel de impuestos sobre los incentivos para trabajar o invertir en un país. Colombia en este referente ocupa el puesto 120 con una puntuación de 2,7, resultado que considerando la interpretación de la calificación, que va de 1 a 7, indica que el impacto de la carga fiscal en Colombia limita en sumo grado los incentivos para trabajar o invertir (Schwab, 2009), lo que afecta significativamente la competitividad del país. Así determina cómo el grado de afectación tributaria en las pyme incide directamente en su competitividad y, por ende, de la región en la cual están ubicadas.

Por último, es preciso señalar que la alta carga fiscal existente en Bogotá imposibilita en alto grado la inversión de las pyme en infraestructura, publicidad, tecnologías de información, proyectos de expansión internacional y sistemas de gestión. Esta situación es producto de la notable disminución de recursos económicos a la que se ven expuestas las pyme al tener que cumplir efectivamente las obligaciones tributarias. Además, al no tener acceso fácil a mecanismos de financiación a bajo costo, los recursos disponibles apenas alcanzan para que las pyme se mantengan y logren sobrevivir. Esto reduce las posibilidades de que estas empresas desarrollen estrategias concretas para el mejoramiento en sus niveles de expansión y competitividad.

Conclusiones

Varias situaciones permiten identificar y dar cuenta de la alta carga tributaria que desde los puntos de vista económico y operativo, deben

18 El Foro Económico Mundial considera 133 economías mundiales, presenta un perfil detallado de cada una y una serie de datos con clasificaciones realizadas sobre 100 indicadores.

soportar las pyme ubicadas en la ciudad de Bogotá. El impacto de esta carga disminuye notablemente sus escasos márgenes de utilidad, los cuales son producto, a su vez, de las serias limitaciones de acceso a fuentes de financiamiento flexibles y a las cada vez más exigentes condiciones de mercado. Entre estas situaciones latentes identificadas se relacionan:

- Aplicación de un complejo sistema tributario nacional y distrital.
- Prevalencia de la tributación indirecta.
- Implementación de sistemas de recaudo anticipado de impuestos, bajo la figura de retenciones, con lo cual se afecta su flujo de caja.
- Existencia de gran variedad de tributos nacionales, departamentales, municipales y distritales.
- Obligatoriedad en el pago de contribuciones que aumentan la carga laboral, como los aportes parafiscales.
- Presencia de enormes vacíos en materia de legislación tributaria, producto en parte de la gran cantidad de reformas fiscales.
- Ausencia de una educación y orientación apropiada en materia tributaria.
- Presión tributaria aproximadamente del 25%, siendo la más alta de Colombia.
- Carga fiscal cercana a un nivel del 80%, siendo la mayor en Colombia y la tercera más alta de Latinoamérica.
- Diversidad de costos y/o gastos asociados al pago de los impuestos.

Las situaciones anteriormente indicadas desembocan en diversos fenómenos que tienen un alto impacto en lo económico y lo social en

la ciudad capital, entre los cuales resaltan por su incidencia la evasión tributaria, la informalidad tanto empresarial como laboral, y la afectación de la competitividad en el contexto empresarial y regional. Correspondientemente, estos fenómenos son conducentes a otros de mayor afectación directa en la población de Bogotá como el desempleo, la pobreza y la violencia.

En relación con la evasión tributaria, a pesar de la optimización de los procesos de recaudo y control fiscal implementados por las autoridades de administración tributaria, la evasión ha sido considerable, al alcanzar niveles de entre 30% y 40% para el caso de los tributos nacionales, y de alrededor del 25% para el caso de los tributos distritales. Esta situación se ha dado por varias causas, como la alta carga tributaria y el complejo sistema fiscal, además de la percepción por parte de los contribuyentes de un ineficiente sistema tributario del que no obtienen una retribución equitativa en el bienestar social esperado y que, por el contrario, con ocasión de los frecuentes casos de corrupción, refleja el sostenimiento de un poder burocrático inoficioso.

Por otra parte, la situación de informalidad empresarial –como otro de los fenómenos consecuentes de la carga fiscal– no deja de ser también preocupante. Bogotá como ciudad capital y, por ende, epicentro de negocios y comercio en el contexto nacional, concentra cerca del 25% de las empresas en Colombia, de las cuales más del 95% son además micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, así mismo tiene una de las mayores tasas de mortalidad e informalidad empresarial; este último indicador presenta niveles que oscilan alrededor del 35%.

La anterior situación, además, es en parte consecuente con los también altos niveles de informalidad laboral que han superado el 50% del total de las personas ocupadas en Colombia. Este fenómeno se da en gran parte por la evaluación de costo-beneficio que hace un empresario, en relación con la constitución formal de su empresa y el cumplimiento de los diferentes requerimientos de tipo legal, frente a la retribución económica u operativa que ello representa para la misma empresa. La excesiva carga tributaria desestimula la formalidad empresarial por la percepción del control fiscal y el impacto económico que implica el pago de impuestos, sobre todo en condiciones mínimas de subsistencia de una empresa.

Por último, el impacto de la carga fiscal en las pyme bogotanas tiene extensión en sus niveles de competitividad. Es de reconocer que, aunque el posicionamiento de Colombia ha sido en los últimos años medianamente aceptable, en lo que a competitividad se refiere en el contexto global, uno de los factores con mayor incidencia negativa en la consecución de una mejor situación de la competitividad local ha sido la alta carga tributaria, ya que ésta limita significativamente las posibilidades de inversión y creación de empresas con tendencia sostenible en el largo plazo.

Así las cosas, el panorama para la consolidación y fortalecimiento del sector de las pyme en Bogotá no es muy alentador, si se considera que además de los factores expuestos anteriormente, no se perciben orientaciones públicas concretas de fomento a este tipo de organizaciones. Las políticas gubernamentales en materia de tributación parecen apuntar a incrementar en

mayor grado la carga tributaria, sobre todo con alta acentuación en los impuestos indirectos, como consecuencia del cada vez más creciente y desproporcionado déficit fiscal de la nación.

No obstante, pueden vislumbrarse iniciativas que si son tenidas en cuenta pueden generar palancas estratégicas de desarrollo para las pyme en Colombia y en particular en extensión, para aquellas ubicadas en Bogotá. A continuación se señalan algunas de ellas, consideradas a partir de una revisión bibliográfica realizada e integrada para este fin:

- Simplificación de la normatividad tributaria y optimización de los mecanismos de recaudo (World Bank Group & International Finance Corporation, 2010).
- Reducción de las tasas impositivas, acorde con las tendencias internacionales orientadas a reducir los impuestos corporativos (Consejo Privado de Competitividad, 2007).
- Implementación de un régimen único simplificado para el pago de impuestos distritales, de forma que se propicie el tránsito hacia la formalidad por parte de los empresarios informales (Cámara de Comercio de Bogotá, 2008).
- Mayor cooperación entre las grandes empresas y las pyme en materia de articulación de procesos productivos en los cuales éstas últimas puedan prestar apoyo a las grandes empresas, a la par que se logran beneficios comunes, bajo una dinámica enmarcada en la figura de empresas complementarias: empresas pequeñas integradas a empresas mayores. Experiencias positivas de estas situaciones se han evidenciado en Japón e Italia, entre otros países (Gómez-Buendía,

Tarazona & Londoño-de La Cuesta, 1984; Harrison, 1997).

- Regulaciones gubernamentales concretas que, además de agilizar y facilitar los procesos para la creación y formalización de empresas, gesten alternativas para posibilitar el acceso a mecanismos de apalancamiento y la diversificación de instrumentos financieros aplicables a las pyme (Porter, 1991; Cortellese & Llisterri, 1994).
- Políticas estatales de fomento para la incursión de las pyme en los mercados internacionales (Pinto, 1994).
- Estrategias por parte del sector público y organizaciones gremiales, para el desarrollo de líneas de capacitación tanto a los pequeños empresarios como a sus empleados, con el ánimo de generar una adecuada mano de obra calificada que contribuya en la gestión de mayores niveles de productividad empresarial (Colina & Giordano, 2007).
- Políticas gubernamentales tendientes a una redistribución equitativa, justa y eficiente de los recursos públicos, de forma que se garanticen niveles apropiados de bienestar social, reflejado en avances significativos y continuos en materia de educación, salud y seguridad (Rivadeneira, 2000).

Referencias

- Angelelli, Pablo; Moudry, Rebecca & Llisterri, Juan José (2006). *Institutional Capacities for Small Business Policy Development in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank, IADB. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=876121>.
- Audretsch, David B. & Thurik, A. Roy (2009). Globalization, Entrepreneurship and the Strategic Management of Regions. En Anders Lundström (ed.). *The Role of SMEs and Entrepreneurship in a Globalised Economy* (Expert Report No. 34 to Sweden's Globalisation Council) (14-40). Stockholm, Sweden: Ministry of Education and Research Globalisation Council. Disponible en: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9150/a/125900>.
- Avellaneda-Bautista, Campo Alcides (1997). *La ciencia tributaria*. Bogotá: Multiletras.
- Baurer, Lewis I. (2005). *Tax Administrations and Small and Medium Enterprises (SMEs) in Developing Countries*. Washington: World Bank Group. Disponible en: <http://www.itd-web.org/smeconference/documents/4%20world%20bank.pdf>.
- Bernardi, Luigi; Fumagalli, Elena & Fumagalli, Laura (2008). Colombia. En Luigi Bernardi, Alberto Barreix, Anna Marenzi & Paola Profeta (eds.). *Tax systems and tax reforms in Latin America* (pp. 207-208). Oxon, United Kingdom: Routledge.
- Bonilla, Ricardo (2002). Presión tributaria en Bogotá. *Cuadernos de Economía*, 21 (37), 205-233. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2565701>.
- Brakman, Steven; Garretsen, Harry; Marrewijk, Charles van & Witteloostuijn, Arjen van (2006). *Nations and firms in the global economy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Camacho-Montoya, Álvaro (2010). *Estatuto Tributario de Bogotá*. Bogotá: Temis.

- Cámara de Comercio de Bogotá, CCB (2008). *Ciudad emprendedora, con empleo de calidad*. Disponible en: http://camara.ccb.org.co/documentos/2088_propuesta_syfa_parte2.pdf.
- Cámara de Comercio de Bogotá, CCB (2008, diciembre). *Comportamiento empresarial de Bogotá, 2008* (Observatorio Económico de Bogotá). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, CCB.
- Campos, Alexander; García, Ana María & Sandoval, Carlos Alberto (eds.) (2008, mayo). Banca para pymes: mejoras a la vista. *Semana Económica*, 655. Disponible en: http://www.asobancaria.com/upload/docs/doc-Pub4430_2.pdf.
- Cárdenas, Mauricio & Mejía, Carolina (2007, 1 de marzo). *Informalidad en Colombia: Nueva evidencia*. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDE/Nueva%20Evidencia.pdf>.
- Cárdenas, Mauricio & Mercer, Valerie (2006). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo.
- Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas, CEPEC, Universidad del Rosario, Colombia & Inteligencia de Negocios, IdN, Chile (2010). *Ranking de ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones. Índice de Atractividad de Inversiones Urbanas en América (INAI)*. Disponible en: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/42/42ae435f5a01-4ff2-9fa4-2021834d13a2.pdf.
- Cetrángolo, Óscar & Gómez-Sabaini, Juan Carlos (eds.) (2006). *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/27951/P27951.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/transporte/tpl/top-bottom.xslt>.
- Clavijo, Sergio (2005, febrero). *Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado*. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra325.pdf>.
- Colina, Jorge & Giordano, Osvaldo (2007). *La excesiva carga burocrática genera informalidad laboral* (Serie Informes de la Economía Real). Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/boletin-empleo-8-0707.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2007). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Organización de Naciones Unidas, ONU. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/31993/LCG_2355_Documento.pdf.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes (2007). *Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado* (Documento CONPES 3484). Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación, DNP. Disponible en: <http://www.snc.gov.co/Es/Politica/Documents/Conpes%203484.pdf>.

- Consejo Privado de Competitividad, CPC (2007). *Informe Nacional de Competitividad 2007*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad. Disponible en: <http://www.snc.gov.co/Es/Prensa/Documents/Informe%20de%20Competitividad%20Ruta%20a%20la%20Prosperidad%202007%202008.pdf>.
- Contraloría de Bogotá (2009). *Encuentros y desencuentros de las relaciones fiscales entre la Nación y Bogotá D.C.* Disponible en: http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Estructurales/Subdireccion%20de%20Estudios%20fiscales_economicos%20y%20sociales%20de%20Bogota/ENCUENTROS%20Y%20DESENCUENTROS%20DE%20LAS%20RELACIONES%20FISCALES%20ENTRE%20LA%20NACION%20Y%20BOGOTA.pdf.
- Cortellese, Claudio & Llisterri, Juan José (1994). La pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe: el desafío de la competitividad. En Juan Alfredo Pinto, Elvira Anzola, Janna Mansourova & Fabiola Suárez-Sanz (eds.). *Políticas de fomento a la competitividad de la Pyme: experiencias internacionales* (p. 136). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cowell, Frank A. (1990). *Engañar al Estado, un análisis económico de la evasión*. Madrid: Alianza Editorial.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2005, 1 de septiembre). *4.778.352 colombianos trabajan en la informalidad*. Disponible en: www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp_ech_informalidad_IItrim05.doc.
- EvalúEcon (2009, noviembre). *De los 365 días que un mendocino trabaja al año, 181 días trabaja sólo para "pagar impuestos"*. Disponible en: <http://www.evaluecon.com.ar/Informes/Presion%20Tributaria%20II.pdf>.
- Fino, Guillermo & Vasco, Rubén (2000). *Elementos básicos de la tributación en Colombia*. Medellín: Centro Interamericano Jurídico Financiero, CIJUF.
- Fullerton, Don & Metcalf, Gilbert E. (2002). Tax incidence. En Alan J. Auerbach & Martin Feldstein (eds.). *Handbook of public economics* (p. 1789). Amsterdam, Netherlands: Elsevier.
- Gómez-Buendía, Hernando; Tarazona-de Niño, Lucía & Londoño-de La Cuesta, Juan Luis (1984). *La microempresa urbana*. Bogotá: Grupo Social.
- Harrison, Bennett (1997). *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- Howald, Félix (2001). *Obstáculos al desarrollo de la pyme causados por el Estado. El caso del sistema tributario en Colombia*. Santiago de Chile: McGraw-Hill.
- Macías, Hugo & Cortés, Jaider (2004, junio). Disminuir la tarifa general de IVA en Colombia aumentaría el recaudo tributario. *Semestre Económico*, 13, 19-42.
- Martínez-Mongay, Carlos (2000, octubre). *ECFIN's Effective tax rates. Properties and Comparisons with other tax indicators* (Economic Papers No. 146). Brussels, Belgium: European Commission, The Directorate General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary11066_en.htm.
- Monteverde, Agustín (2005, julio). *La presión fiscal efectiva supera el 60%*. Disponible en:

- http://www.offnews.info/downloads/presentation_fiscal.pdf
- Myles, Gareth D. (1995). *Public Economics*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Newberry, Derek (2006). *The Role of Small and Medium-sized Enterprises in the Futures of Emerging Economies*. Disponible en: http://earthtrends.wri.org/features/view_feature.php?fid=69&theme=5
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2004, junio). *Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy* (Second OECD Conference of Ministers Responsible for Small and Medium-sized Enterprises). Istanbul, Turkey: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.
- Ossa-Escobar, Carlos (2002). *Reasignación de las cargas tributarias en Colombia, propuestas y alternativas*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Pablo-Romero, María; Cansino-Muñoz-Repiso, José Manuel; Castro-Nuño, Mercedes; Román-Collado, Rocío & Yñiguez, Rocío (2006). *100 ejercicios de economía pública*. Madrid: Delta.
- Parra-Escobar, Armando (2007). *Planeación tributaria y organización empresarial*. Bogotá: Legis.
- Perry, Guillermo; Maloney, William; Arias, Ómar; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew & Saavedra-Chanduvi, Jaime (2007). *Informalidad: Escape y exclusión* (Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe). Washington: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/SP_lacf_Overview.pdf
- Pinto, Juan Alfredo (1994). Colombia: nuestra estrategia para la micro, pequeña y mediana empresa. En Juan Alfredo Pinto, Elvira Anzola, Janna Mansourova & Fabiola Suárez-Sanz (eds.). *Políticas de fomento a la competitividad de la Pyme: experiencias internacionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Porter, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Vergara. Presidencia de la República de Colombia (1993). Decreto 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. *Diario Oficial* No. 40.958, 22 de julio de 1993. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1993/decreto_1421_1993.html.
- Profeta, Paola & Scabrosetti, Simona (2008). Political Economy Issues of Taxation. En Luigi Bernardi, Alberto Barreix, Anna Marrenzi & Paola Profeta (eds.). *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America* (pp. 70-74). Oxon, United Kingdom: Routledge.
- Ramírez, Juan Carlos; Osorio, Horacio & Parra-Peña, Rafael (2007). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia*. Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/29973/LCL.2684-P.pdf>.
- Restrepo, Juan Camilo (2008). *Hacienda Pública*. Bogotá: Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Rivadeneira, Luis (2000, agosto). *América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo* (Población y desarrollo). Santiago de Chile: Comisión Económica

- para América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/4914/P4914.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xslt>.
- Rogers-Glabush, Julie (ed.) (1996). *IBFD International Tax Glossary*. Amsterdam, Netherlands: International Bureau of Fiscal Documentation, IBFD.
- Roig-Cotanda, José Manuel; Salvador-Cifre, Concepción & Villarreal-Rodríguez, Enrique (2007, junio). *Indicadores fiscales*. Valencia: Observatorio de Coyuntura Económica Internacional, OCEI.
- Schwab, Klaus (ed.) (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva, Switzerland: World Economic Forum, WEF.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2010). *¡Bogotá va adelante!* (Cuadernos). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Sepúlveda, César (ed.) (1995). *Diccionario de términos económicos*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Steiner, Roberto & Soto, Carolina (1999). *Cinco ensayos sobre tributación en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo.
- Tanzi, Vito (2008). Introduction. En Luigi Bernardi, Alberto Barreix, Anna Marenzi & Paola Profeta (eds.). *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, 15-16. Oxon, United Kingdom: Routledge.
- The Nielsen Company & Visa (2007). *Perspectivas de las PyMEs en América Latina*. Disponible en: http://www.lasegunda.com/ediciononline/economia/Estudios/pymes_visa.pdf.
- Varona-Alabern, Juan Enrique (2004). *25 años de financiación autonómica*. Cantabria, España: Universidad de Cantabria.
- Villela, Luiz & Barreix, Alberto (2003). *Tributación en el Mercosur y posibilidades de coordinación*. Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Disponible en: http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/Barreix_Villela01.pdf.
- World Bank Group & International Finance Corporation (2010). *Doing Business in Colombia 2010*. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/documents/subnational/DB10-Subnational-Report-Colombia.pdf>.
- World Bank Group & PricewaterhouseCoopers (2009). *Paying Taxes 2010. The Global Picture*. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2010/Paying-Taxes-2010.pdf>.
- World Business Council for Sustainable Development, WBCSD & Stichting Nederlandse Vrijwilligers, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, SNV (2007). *Promoción de pequeñas y medianas empresas para el desarrollo sostenible*. Disponible en: <http://www.wbcsd.org/web/publications/pymes.pdf>.

- Fecha de recepción: 1 de febrero de 2010
- Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2010

Para citar este artículo

Sarmiento-Morales, José Jimmy (2010). Identificación del impacto de la carga fiscal en las pyme de Bogotá, a partir del contexto latinoamericano, nacional y regional. *Cuadernos de Contabilidad*, 11 (28), 201-237.

