

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME CAUSADOS POR EL ESTADO

EL CASO DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA



Felix HOWALD

0E309o

7602

Mc
Graw
Hill
S.M.

FUNDES 

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME CAUSADOS POR EL ESTADO EN COLOMBIA

EL CASO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

L

336.278

H 83090

EMPRESAS

IMPUESTOS

GOBIERNO CENTRAL

COLOMBIA

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME CAUSADOS POR EL ESTADO EN COLOMBIA

EL CASO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Felix Howald

México D.F.
Septiembre de 2000

FUNDES ^{CS}



**McGraw-Hill
Interamericana**

SANTIAGO · BUENOS AIRES · CARACAS · GUATEMALA · LISBOA · MADRID · MÉXICO
NUEVA YORK · SAN JUAN · SANTAFÉ DE BOGOTÁ · SÃO PAULO
AUCKLAND · LONDRES · MILÁN · MONTREAL · NUEVA DELHI
SAN FRANCISCO · SIDNEY · SINGAPUR · ST. LOUIS · TORONTO

R=93

Este libro es una traducción resumida de la tesis de doctorado en la Universidad de St. Gallen, Suiza (Tesis N°2325) con el título "Staatlich bedingte Entwicklungshemmnisse für KMU in Kolumbien - unter besonderer Berücksichtigung des Steuersystems".

"Editorial McGraw-Hill, el editor, u otra parte involucrada en la elaboración y publicación de este libro, no se hacen responsables de los contenidos del presente texto, que son de exclusiva responsabilidad del autor".

Obstáculos al Desarrollo de la PYME Causados por el Estado en Colombia

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

DERECHOS RESERVADOS © 2001

McGRAW-HILL / INTERAMERICANA DE CHILE LTDA.

Pocuro 2151 - Providencia

Teléfono: 373 3000

Santiago (Chile)

Registro Prop. Intelectual: 117.760

ISBN: 956-278-147-X

Editora: Patricia Ortega Wiedmaier

Gerente de Producción: Víctor Letelier Elgueta

Coordinadora de Producción: Cynthia Díaz Godoy

Asistente de Producción: Elba Almendares Calderón

Diseño y Diagramación: Ivonne Lacombe

Portada: Fuerza Creativa

Impreso en: Andros Impresores

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

No Inventario: 01884 - X

Adquirida: ...

Precio:

Fecha: CPM - 6-06-2006

CONTENIDO

PARTE 1: BASES 1

1. **INTRODUCCIÓN** 1

1.1. Estructuración de la investigación 1

1.2. Origen de la investigación 3

2. **OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN** 4

2.1. Objetivos de investigación de tipo general 4

2.2. Objetivos de investigación de tipo específico 5

2.3. Relación entre los objetivos de investigación 5

3. **ENTORNO TEÓRICO E HISTÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN** 6

3.1. La importancia de la PYME en los países en vías de desarrollo 6

3.2. La importancia de las condiciones del entorno para las PYME 8

3.3. La necesidad de reformas político-económicas 9

PARTE 2: OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME CAUSADOS POR EL ESTADO EN COLOMBIA 13

4. **METODOLOGÍA** 13

4.1. Triangulación 14

4.2. Entrevista 15

4.3. Análisis de contenido 17

4.4. Grupos de enfoque 17

4.5. Priorización 19

5. **RESUMEN DE LOS OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME EN COLOMBIA** 19

5.1. Obstáculos de formalización 20

5.1.1. Constitución de una empresa 20

5.1.2. Requisitos ambientales 22

5.1.3. Leyes de ordenamiento territorial 23

5.2. Obstáculos laborales 24

5.2.1. Cargas sociales 24

5.2.2.	Otras obligaciones laborales	26
5.2.3.	Falta de personal calificado	27
5.3.	Obstáculos impositivos	29
5.3.1.	Carga fiscal directa	29
5.3.2.	Carga fiscal indirecta	30
5.4.	Obstáculos financieros	31
5.4.1.	Acceso al crédito	32
5.4.1.a)	Garantías	32
5.4.1.b)	Altos costos crediticios	33
5.4.1.c)	Sistema financiero	34
5.4.2.	Acceso a otras fuentes de financiamiento	34
5.4.2.a)	Capital de riesgo	34
5.4.2.b)	Factoraje (Factoring)	35
5.4.2.c)	Leasing	36
5.5.	Obstáculos frente al comercio exterior	36
5.5.1.	Disposiciones de exportación	37
5.5.2.	Disposiciones de importación	39
5.5.3.	Contrabando	40
5.6.	Obstáculos de infraestructura	41
5.6.1.	Servicios públicos	41
5.6.2.	Infraestructura de transporte	42
5.6.3.	Acceso a tecnología	43
5.7.	Obstáculos sociales	44
5.7.1.	Informalidad	44
5.7.2.	Invasión del espacio público	46
5.7.3.	Inseguridad y violencia	47
5.8.	Obstáculos jurídicos	47
5.8.1.	Cumplimiento de contratos	48
5.8.2.	Derecho a la propiedad	48
5.8.3.	Protección de marcas y patentes	48
5.8.4.	Contradicciones y arbitrariedad en el sistema jurídico	49
5.9.	Obstáculos políticos	50
5.9.1.	Política hacia la PYME	50
5.9.2.	Representación de los intereses de la PYME	51
5.9.3.	Obstáculos macroeconómicos	51
5.10.	Obstáculos culturales	52
5.10.1.	Corrupción	52
5.10.2.	Resistencia y lentitud de la administración	53
5.11.	Obstáculos adicionales	55
5.11.1.	Licitaciones públicas	55
5.11.2.	Centralización	55
5.11.3.	Sistemas de control	56

5.11.4.	Sistemas de información	56
6.	INTERRELACIÓN ENTRE LAS ÁREAS PROBLEMÁTICAS	57
7.	PRIORIZACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS	60
7.1.	Priorización desde el punto de vista de los empresarios	60
7.2.	Priorización desde el punto de vista de los representantes estatales	63
7.3.	Priorización desde el punto de vista de los intermediarios	63
7.4.	Selección de los obstáculos al desarrollo prioritarios	64
PARTE 3:	EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO COMO OBSTÁCULO AL DESARROLLO DE LA PYME	67
8.	METODOLOGÍA	67
8.1.	Análisis de la legislación	68
8.2.	Entrevistas cualitativas	68
8.3.	Comparación de la legislación tributaria con la realidad tributaria ...	68
8.4.	Experiencias internacionales	69
8.5.	Equipo de expertos fiscales	69
9.	ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN	69
9.1.	Antecedentes	70
9.1.1.	Los impuestos desde el punto de vista del Estado	70
9.1.2.	Los impuestos desde el punto de vista de los empresarios	70
9.2.	Los impuestos empresariales en Colombia	72
9.2.1.	Los desarrollos centrales en los últimos años	72
9.2.2.	Formalización tributaria	74
9.2.3.	Impuesto sobre la renta	75
9.2.3.a)	Impuesto básico de renta	75
9.2.3.b)	Impuesto de ganancias ocasionales	75
9.2.3.c)	Impuesto de remesas	75
9.2.3.d)	Retención en la fuente	76
9.2.3.e)	Renta presuntiva	77
9.2.4.	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	78
9.2.5.	Impuesto de Industria y Comercio (ICA)	80
9.2.6.	Impuesto de timbre	81
9.3.	Régimen de sanciones	82
9.4.	Evaluación de la legislación	83
9.4.1.	Consideraciones generales	83

9.4.2.	Trato tributario especial de la PYME	85
10.	LOS IMPUESTOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS EMPRESARIOS	86
10.1	Resultados de la entrevista	87
10.1.1	Percepción general de la PYME respecto al sistema tributario	87
10.1.1.a)	Opinión general respecto al sistema tributario	87
10.1.1.b)	Debilidades, fortalezas y expectativas frente al sistema tributario	89
10.1.1.c)	Importancia del aspecto tributario para la PYME	90
10.1.1.d)	Estrategias de la PYME para aliviar el impacto impositivo	91
10.1.1.e)	Trato diferencial para la PYME	92
10.1.1.f)	Incidencia de la actual reforma tributaria	92
10.1.2.	Conocimientos y opiniones de las PYME respecto a los impuestos	93
10.1.2.a)	Tarifas	93
10.1.2.b)	Acciones	94
10.1.3.	Evaluación de los procesos	95
10.1.3.a)	Impuesto sobre la renta	96
10.1.3.b)	Impuesto al valor agregado	96
10.1.3.c)	Procedimiento de retención en la fuente	97
10.1.3.d)	Impuesto de industria y comercio	98
10.1.4.	Costos administrativos derivados del cumplimiento de las obligaciones tributarias	98
10.1.5.	Sanciones tributarias	99
10.1.6.	Incentivos fiscales	100
10.2.	Resumen de resultados	101
11.	REALIDAD TRIBUTARIA	104
11.1.	Tamaño de la evasión fiscal	104
11.1.1.	Evasión fiscal respecto al IVA	106
11.1.2.	Evasión fiscal respecto al impuesto sobre la renta	108
11.1.2.a)	Evasión tributaria por parte de personas jurídicas	108
11.1.2.b)	Evasión tributaria por parte de personas físicas	108
11.1.2.c)	Evasión tributaria total respecto al impuesto sobre la renta ...	109
11.1.3.	Evasión tributaria respecto al impuesto de industria y comercio	109
11.2.	Motivos de la evasión fiscal	110
11.2.1.	Motivos políticos	110
11.2.2.	Motivos culturales y sociales	111
11.2.3.	Motivos económicos	111

11.2.4.	Motivos administrativos	112
11.2.5.	Motivos jurídicos	113
11.3.	Problemas de la administración tributaria	114
11.3.1.	Problemas administrativos	114
11.3.2.	Problemas procesales	116
11.3.3.	Comportamiento doloso	117
11.3.3.a)	Motivos de la corrupción	118
11.4.	Resumen	120
12.	EXPERIENCIAS EN LA FISCALIZACIÓN DE LA PYME: TEORÍA Y PRÁCTICA	121
12.1.	Aspectos teóricos	121
12.1.1.	Justificación de los sistemas preferenciales para la PYME....	122
12.1.2.	Limitación de las empresas con derecho a un trato preferencial	125
12.1.3.	Restricciones administrativas	126
12.1.4.	El concepto de la estimación objetiva	127
12.1.4.a)	Determinación de los impuestos	128
12.1.4.b)	Ventajas y objetivos de los sistemas de estimación objetiva ..	129
12.1.4.c)	Características fundamentales de los sistemas de estimación objetiva	130
12.1.4.d)	Posibles desventajas de los sistemas de estimación objetiva .	131
12.1.4.e)	Evaluación de los sistemas de estimación objetiva	133
12.2.	Experiencias de otros países	134
12.2.1.	Países de la OECD	135
12.2.1.a)	Privilegios de empresas individuales respecto al impuesto sobre la renta	135
12.2.1.b)	Privilegios de las pequeñas empresas respecto al impuesto sobre la renta	137
12.2.1.c)	Privilegios de las pequeñas empresas respecto a otros impuestos	138
12.2.1.d)	Régimen tributario para PYME en España	139
12.2.2.	Perú	141
12.2.3.	México	143
12.2.3.a)	Régimen simplificado respecto al impuesto sobre la renta	144
12.2.3.b)	Nuevo régimen de pequeños contribuyentes respecto al impuesto sobre la renta	146
12.2.3.c)	Régimen especial respecto al impuesto al valor agregado	147
12.2.5.	Argentina	147
12.3.	Conclusiones de las experiencias	150

PARTE 4: RECOMENDACIONES 153

13.	PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA FISCALIZACIÓN DE PEQUEÑAS EMPRESAS EN COLOMBIA	153
13.1.	Impuesto único estimado para pequeños empresarios: las causas	154
13.2.	Impuestos involucrados	156
13.3.	Empresas involucradas	156
13.4.	Bases de la determinación del impuesto	159
13.5.	Tipo de pago de los impuestos	161
13.6.	Obligaciones formales	161
13.6.1.	Obligaciones generales de los pertenecientes al régimen del IUE	161
13.6.2.	Obligaciones respecto a la retención en la fuente	162
13.7.	Ampliación del IUE a impuestos locales	162
13.8.	Plan de acción para la introducción del IUE	163
13.8.1.	Selección de los sectores piloto	164
13.8.2.	Captación de los datos existentes	164
13.8.3.	Captación de los datos faltantes	164
13.8.4.	Elaboración de las categorías	165
13.8.5.	Campaña informativa	165
13.8.6.	Introducción del IUE en los sectores piloto	166
13.8.7.	Ampliación del IUE a otros sectores	166
13.9.	Ventajas del IUE	167
13.9.1.	Para el pequeño empresario	167
13.9.2.	Para la administración tributaria	168
13.9.3.	Relación con los demás obstáculos al desarrollo	169
14.	POSIBLES GENERALIZACIONES DE LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	171
14.1.	Generalización del IUE	171
14.2.	Generalización del procedimiento	173
14.2.1.	Generalización respecto a otros países	174
14.2.2.	Generalización respecto a otras áreas problemáticas	175
	Lista de Literatura	177
	Abreviaturas	191
	Índice temático.....	195

PRÓLOGO

Es amplio el consenso sobre la importancia de la pequeña y mediana empresa (PYME), tanto para los propios países desarrollados como para países en vías de desarrollo. De este consenso participan también los círculos académicos y empresariales como la clase política. FUNDES, (Fundación para el Desarrollo Sostenible de las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina), se ha dado cuenta de su relevancia y ha trabajado con este segmento empresarial desde hace 15 años. Sobre esa base, durante su experiencia, ha ajustado y perfeccionado sus servicios directos, como son la formación empresarial y la consultoría, orientando su acción a resultados verificables en el caso de consultoría y a provocar cambios de conducta en los capacitados, en el caso de formación, que se reflejan en nuevos procedimientos aplicados al interior de las empresas.

Sin embargo, FUNDES no sólo ha buscado apoyar en forma directa al empresario, sino que ha trabajado indirectamente intentando mejorar las condiciones de su entorno competitivo. Es así como en la actualidad trabaja en siete, de los diez países latinoamericanos en donde se encuentra presente, que la convierten en la actualidad en un referente para las tratativas sobre la problemática PYME.

El presente trabajo muestra de forma ilustrativa lo que FUNDES busca lograr en esta área: mejorar las condiciones competitivas para la PYME, identificando obstáculos concretos y elaborando propuestas pragmáticas para facilitar el desarrollo de las empresas latinoamericanas. No se trata de diseñar un mundo perfecto para la iniciativa empresarial o un sistema integral que resuelva todos los problemas del empresario PYME. La misión de FUNDES en el trabajo de entorno consiste más en identificar, investigar y eliminar obstáculos concretos, en estrecha colaboración con los actores relacionados, como son los propios empresarios, pero también con los tomadores de decisiones estatales y privados. Además, por la complejidad del trabajo, FUNDES se apoya fuertemente en expertos, que con su formación realizan una contribución significativa en temas específicos.

El tema principal de este libro, el sistema tributario y su efecto sobre la PYME, es uno de los obstáculos al desarrollo de la PYME que se observa en casi todos los países donde trabaja FUNDES. A pesar de que aquí se estudia un caso especial - el de Colombia - y de que la investigación empírica ya concluyó hace más de un año, el presente libro aporta tanto una propuesta concreta como una metodología de trabajo que se debe tomar en cuenta en otros países.

La investigación presentada nace de una traducción resumida de la tesis de doctorado del autor, realizada en la Universidad de St. Gallen, Suiza y constituye un aporte importante, cuyo beneficiario directo es el pequeño y mediano empresario latinoamericano.

La investigación esta compuesta de cuatro partes. En la primera principalmente se describen sus objetivos y se pretende reflejar el marco teórico e histórico de la investigación. En la segunda se presenta un diagnóstico general de los obstáculos ocasionados por el Estado, a los que se enfrenta la PYME en su desarrollo en Colombia. La tercera y cuarta conforman el área específica del trabajo de investigación. En la Parte III se analiza detalladamente una de las áreas problemáticas de mayor importancia para la PYME: el sistema tributario colombiano. Y finalmente, en la última sección, se exponen propuestas concretas de mejoramiento respecto a la tributación de la PYME en Colombia.

Hans W. Grass

BASES

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Estructuración de la investigación

La problemática en sí no es nueva: por un lado, casi no existe duda de que las pequeñas y medianas empresas (PYME) son consideradas el motor del crecimiento de una economía nacional y que además, desempeñan una función social de gran importancia, especialmente en países en vías de desarrollo. Por otro lado, se sabe que la relación entre el Estado y las empresas en muchos países, y especialmente en países en vías de desarrollo, es todo lo contrario a una relación armónica. Debido a su estructura simple, a su aparato administrativo modesto y sus medios financieros limitados, la PYME se ve más afectada por los obstáculos económicos, legales e institucionales que las empresas grandes.

Ante esta situación surgió el presente trabajo, en el cual se utiliza el ejemplo de Colombia para evidenciar los problemas con que la PYME tiene que lidiar en su relación con el Estado, las disposiciones que debe cumplir, por qué tipo de interdicciones se está viendo limitada, las contribuciones fiscales u otras que tiene que pagar, las instituciones que la tratan de manera perjudicial, mediante qué sistemas se le imponen gastos adicionales, etc., en pocas palabras: *qué factores estatales obstaculizan su desarrollo*. Tal como se mencionó al principio, se tiene conocimiento acerca de la problemática en general. Sin embargo, sólo existe literatura aislada que contempla el tema en su totalidad y realiza un análisis empírico a nivel país. Este es precisamente el objetivo del presente libro.

La investigación está estructurada en *cuatro partes*. En la primera se proporcionan las *explicaciones básicas* necesarias. En dicho contexto, la descripción de los objetivos de investigación forma una parte central. Se aborda brevemente el tema del significado que tiene la PYME en los países en vías de desarrollo, la relevancia que tienen las condiciones del entorno para la PYME, así como las reformas que se requieren respecto a dichas condiciones, pretendiendo reflejar el *marco teórico e histórico de la investigación*.

En la Parte II se presenta un *diagnóstico general* de los obstáculos ocasionados por el Estado, a los que se enfrenta la PYME en su desarrollo en Colombia. En esta *parte general*

se presentan los obstáculos individuales que han sido identificados, se ilustra su interrelación y su dependencia y se realiza una priorización de los problemas conforme a su importancia.

Finalmente, las Partes III y IV conforman el *área específica* del trabajo de investigación. En la Parte III se pretende analizar detalladamente una de las áreas problemáticas de mayor importancia para la PYME: el sistema tributario colombiano. Dicho análisis se basa en cuatro elementos:

- 1) Revisión de la legislación tributaria.
- 2) Representación de la *percepción* del sistema tributario desde el punto de vista de la PYME.
- 3) Comparación de la normatividad con la *realidad tributaria*.
- 4) Revisión de los conocimientos obtenidos de la *teoría fiscal* y de los *conocimientos internacionales* respecto a la tributación de la PYME.

Finalmente, con base en estos cuatro pilares, en la Parte IV se exponen *propuestas concretas de mejoramiento* respecto a la tributación de la PYME en Colombia. Con la finalidad de que dichas recomendaciones no sólo se presenten sobre el papel, sino que realmente puedan ser realizadas, es de gran importancia que, además de los intereses de la PYME, también se tome en cuenta la situación constitucional y política.

La metodología del presente estudio se rige por el *tipo de análisis* y por los *objetos de investigación*. Se trata de un *trabajo empírico*, en el cual se hace especial énfasis en la investigación de las percepciones, de las experiencias y de las opiniones, tanto de los mismos pequeños y medianos empresarios, como también de otros actores, que juegan algún papel en la relación entre la PYME y el Estado. En este contexto debe tomarse en cuenta, que en las Partes II y III se emplean diferentes metodologías. Debido a la complejidad y a las implicaciones del tema, se pretende obtener la información para la Parte II principalmente por medio de *entrevistas a profundidad de tipo conversación guiada*, complementadas por otros instrumentos prácticos para el levantamiento de datos, tales como *el análisis de contenido*, *los grupos de enfoque (focus groups)* y *la priorización (rating scale)*. En los casos en que fue posible y razonable, la información obtenida fue corroborada por medio de cifras y hechos resultantes de otros estudios de temas similares. En la Parte III, la metodología se enfocó a *entrevistas cualitativas* con pequeños y medianos empresarios. Este procedimiento empírico se complementó con el análisis de la legislación tributaria, de la realidad fiscal, así como de experiencias internacionales y postulados de la teoría fiscal. Con la finalidad de que para el sistema fiscal colombiano puedan desarrollarse *soluciones novedosas y creativas*, que sean a la vez *realistas y políticamente factibles*, se contó con el apoyo de un *equipo de expertos fiscales colombianos* para esta parte de la investigación. Los procedimientos respectivos se explican detalladamente al comienzo de la Parte II y de la Parte III.

1.2. Origen de la investigación

El presente libro tiene una relación estrecha con el proyecto de FUNDES "*Reformas Institucionales para la PYME en Colombia*". A continuación, se explican más detalladamente las bases de este proyecto y su relación con el presente trabajo de investigación. FUNDES es la abreviación de *Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina*. Con ello a la vez se hace alusión a la misión de esta institución:

"La misión de FUNDES es promover el desarrollo sostenible de las pequeñas empresas en América Latina. Contribuimos a que los empresarios mejoren sus capacidades empresariales y su competitividad facilitando el acceso al *know-how* y al crédito. Asimismo, ayudamos a hacer más favorables las condiciones empresariales para la iniciativa individual, la creación y el crecimiento de pequeñas empresas".

En relación al presente trabajo de investigación, es de especial interés el último párrafo de la misión, es decir, el mejoramiento de las condiciones del entorno. Tradicionalmente, FUNDES ha ahondado en la problemática de las condiciones político-económicas para la PYME. En los últimos años fueron publicados nueve informes respecto a este tema. Estas investigaciones se enfocaron respectivamente en hacer una *descripción relativamente generalizada* de ciertos problemas institucionales, que se observan en la mayoría de los países latinoamericanos. Algunos de estos temas son: la falta de estabilidad en las reglas del juego, la economía informal, el intervencionismo del Estado o la burocracia y el nepotismo. Por lo tanto, el objetivo de estas investigaciones fue más bien la revelación de problemas generales de la región, y no la elaboración de propuestas concretas para la solución de problemas para países determinados.

Dentro del marco de la reestructuración de los programas de FUNDES desde 1996, también el área de las condiciones del entorno para la PYME fue sometida a un reajuste. Como principales piedras angulares de los programas para el mejoramiento de las condiciones del entorno se establecieron los siguientes puntos:

- Estudios a nivel país.
- Investigación *orientada hacia las acciones*.
- Inclusión de los *actores relevantes* en las investigaciones.
- Identificación de problemas *específicos*.
- Elaboración de soluciones *concretas*.
- Fuerte ponderación de los aspectos *políticos*.
- Gran importancia del *pragmatismo* y *oportunismo*.
- Implementación de recomendaciones y *realización* de modificaciones concretas.

En agosto de 1997 se comenzó con el primer proyecto de este tipo en Colombia, en forma de proyecto piloto y bajo la dirección del autor de este libro. El presente trabajo de investigación se basa fuertemente en este proyecto, pero *no es idéntico*. Mientras que en el proyecto se investigan *diferentes* áreas problemáticas de manera pragmática y se busca desarrollar respectivas soluciones concretas, este libro se enfoca en la Parte III y IV hacia el área fiscal y va más profundo de lo que se requeriría para el proyecto de FUNDES en Colombia. Sin embargo, en este trabajo de investigación se desatienden en gran parte los aspectos políticos, que forman una parte fundamental del trabajo de FUNDES. La metodología que fue desarrollada para el presente trabajo, constituye a la vez la base del procedimiento para el proyecto de FUNDES. Se pretende utilizar la metodología aquí desarrollada en un momento posterior para la realización de proyectos similares en otros países. En este contexto, es de especial interés conocer si esta metodología es apta para contestar las preguntas de investigación que se describen en la siguiente sección. La respuesta correspondiente se dará al final del libro.

2. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Los objetivos de investigación se dividen en *dos grupos*: objetivos de tipo *general*, los cuales se elaboran en la Parte II, así como objetivos de tipo *específico*, a las que están dedicadas las Partes III y IV.

2.1. Objetivos de investigación de tipo general

Los objetivos de investigación de tipo general se refieren al *objeto de estudio* "Relación entre la PYME y el Estado". En el trabajo se tratan las siguientes cuestiones principales:

- ¿Cuáles son los *obstáculos al desarrollo ocasionados por el Estado*, mediante los cuales se limita el desenvolvimiento de las actividades económicas de la PYME colombiana?
- ¿De qué manera se influyen estos obstáculos mutuamente desde un *punto de vista general*?
- ¿Cuál es la *jerarquía* de estos obstáculos al desarrollo, tanto desde el punto de vista de la PYME, de los representantes estatales, así como de asociaciones, gremios, fundaciones y universidades?

Por lo tanto, en la Parte II se trata de una *síntesis* que es, por así decirlo, un *inventario* de los diferentes obstáculos al desarrollo a los que se enfrenta la PYME en Colombia, de su interdependencia, así como de su jerarquía.

2.2. *Objetivos de investigación de tipo específico*

Los objetivos de investigación de tipo específico se refieren al *objeto de estudio* "Sistema tributario para la PYME". En este contexto, se pretenden abordar las siguientes cuestiones principales:

- ¿De qué manera afecta la legislación tributaria al desarrollo de la PYME?
- ¿Cómo perciben los empresarios el sistema tributario? ¿Qué aspectos del mismo consideran que son los obstáculos de mayor gravedad para su desarrollo?
- ¿La realidad fiscal corresponde a la normatividad? ¿Los empresarios realmente se rigen por las leyes? ¿Existen medios y formas para esquivar el obstáculo al desarrollo llamado sistema tributario? ¿Cuál es la realidad de la administración fiscal?
- ¿Qué bases y requerimientos teóricos deben tomarse en cuenta respecto a la fiscalización de la PYME? ¿Qué experiencias presentan otros países al respecto? ¿Pueden aplicarse los resultados para el caso de Colombia?
- ¿Qué recomendaciones concretas, puntuales y políticamente factibles pueden derivarse de ello?

En el trabajo de investigación no se pretende analizar sistemáticamente *el sistema tributario colombiano en su totalidad* ni explicarlo *detalladamente*. Sólo se incluyen explicaciones detalladas cuando se requiere para efectos de comprensión en general. El enfoque principal está en las *investigaciones empíricas*. Incluso en lo referente a las recomendaciones de mejoramiento, no se pretende elaborar un *modelo completo para una reforma fiscal*; sólo se elaboran propuestas puntuales de mejoramiento para la tributación de la PYME.

2.3. *Relación entre los objetivos de investigación*

Los objetivos de investigación generales y específicos están estrechamente relacionados entre sí. Mientras que en la parte general se analizan los obstáculos al desarrollo causados por el Estado *en general*, en la parte específica del trabajo se analiza detalladamente un aspecto parcial: el sistema tributario como *uno* de los obstáculos al desarrollo motivados por el Estado. El tema del sistema tributario como área de enfoque se presta por distintas razones¹:

- Desde *el punto de vista de la PYME*, se considera que el problema fiscal, sumado al de la criminalidad, constituyen los principales obstáculos al desarrollo. No es muy adecuado el

¹ Véase Capítulo 7.

área de enfoque de la criminalidad como *problema social* en un país que ha pasado por una guerra civil de casi 40 años de duración.

- Desde el *punto de vista general* de la PYME, del Estado y de otros actores, el problema fiscal ocupa el segundo lugar y sólo es superado por el problema crediticio, el cual, por ser un *obstáculo motivado indirectamente por el Estado* y por ser un *problema sobrediagnosticado*, tampoco se presta para ser un área de enfoque.

Debido a estas consideraciones, se elige a la problemática tributaria como área de enfoque para la Parte III, ya que se trata de uno de los problemas más importantes y menos explorados para la PYME de Colombia. Otra de las razones para esta elección es el hecho de que el problema fiscal no es simplemente uno de muchos problemas de la PYME, sino que interactúa con los demás obstáculos, teniendo una *función central* en este contexto. Esto se especifica en distintas ocasiones en el transcurso del trabajo de investigación.

3. ENTORNO TEÓRICO E HISTÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Antes de comenzar con la revisión de las cuestiones centrales de la investigación, se presentarán ciertos aspectos de fondo respecto al entorno teórico e histórico del análisis. El primer aspecto es la importancia de la PYME en general, y especialmente en países en vías de desarrollo. Otros elementos por considerar son el hecho de que la PYME se vea afectada por el entorno político-económico de manera acentuada, como también la necesidad de una modificación de estas condiciones del entorno.

3.1. La importancia de la PYME en los países en vías de desarrollo

En la actualidad, indiscutiblemente la PYME tiene una gran importancia tanto en países industrializados como también en países en vías de desarrollo. En una gran cantidad de estudios empíricos en distintos países se hace alusión a que estas empresas son las verdaderas *creadoras de empleo*². Al revisar las estadísticas puede corroborarse la importancia numérica de la PYME: en países industrializados y en países en vías de desarrollo, más del 90% de las empresas pertenecen al grupo de la PYME. En Colombia, la PYME (incluyendo microempresas) alcanza el 93% de las empresas industriales y el 96.5% de las empresas de

² En este contexto, compare los ejemplos en Davidsson (1998), pág. 57. Conforme a los cálculos efectuados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la creación de empleos (netos) por parte de la PYME es de dos a tres veces mayor que en las grandes empresas, gracias a la intensidad laboral de su producción. Véase ILO (1997), pág. 10. En Colombia, se confirma esta tendencia para los cuatro años del gobierno de Samper (1994 - 1998). Mientras que las grandes empresas casi no originaban impulsos en el mercado laboral, las PYME crearon casi 50.000 nuevos empleos. Véase El Espectador (1998), pág. 4B.

servicios y comercio. En total, crea aproximadamente el 63% de los empleos³. Debido a su capacidad de producción, a su potencial innovador, a su gran flexibilidad, a su función de proveedor y distribuidor, como a su capacidad de generar empleos. Cuando se habla del segmento de la PYME, a menudo se habla de la *columna vertebral de la economía*, del *motor del crecimiento económico* o de la *base para el desarrollo sostenible*.

Pero el papel que juega la PYME no sólo es importante desde el punto de vista *económico*. También se habla cada vez más de la *rentabilidad social* de la PYME: es decir, que el beneficio total de la PYME va más allá de la suma de las ganancias de todas las empresas. Con ello, se hace alusión al *efecto distributivo* de la PYME respecto a la riqueza y al crecimiento, como también a la *consolidación de la responsabilidad propia* y de la *iniciativa*⁴. Por otro lado, la PYME es considerada un *instrumento eficiente en la lucha contra la pobreza*. "Small businesses are the only 'machine' available capable of producing enough wealth for enough people throughout society to have a chance of springing the Latin American poverty trap—or the Asian or the African or the Eastern European traps—"⁵. Se estima que en América Latina y el Caribe, entre el 75 y el 80% de los pequeños y medianos empresarios viven en la pobreza y que entre el 50 y el 80% de la población de escasos recursos trabaja en pequeñas o microempresas⁶. Debido al efecto atomizante ocasionado por la gran cantidad de pequeñas empresas, se ve contrarrestada la concentración del poder económico. Además, la PYME casi nunca ocasiona *distorsiones en el mercado*. En este contexto se habla del *potencial de rendimiento de la PYME para el orden público*. Esto está relacionado con el *efecto de democratización*, que se debe a una distribución de ingresos más amplia que la de las grandes empresas. La existencia de un fuerte sector de PYME es un requisito básico, no sólo para lograr un *crecimiento económico equilibrado*, sino también para lograr una *estabilidad política y social*. También se menciona el mejoramiento de la igualdad de oportunidades como *valor social agregado* de la PYME⁷. Estos elementos son básicos para cualquier economía de mercado; en los países en vías de desarrollo se les adjudica una importancia especial debido a su situación político-económica y político-social. Aunque antiguamente la función de los pequeños empresarios haya sido más bien subestimada, en la actualidad se considera que el fomento de pequeñas empresas es decisivo para un desarrollo sostenible. "Es indiscutida la importancia política del desarrollo del sector de la pequeña industria para superar el subdesarrollo"⁸.

A menudo, los países en vías de desarrollo se caracterizan por un gran contraste entre grandes aglomeraciones urbanas y zonas rurales subdesarrolladas. Respecto a ello, se considera

³ Bernal (1998), pág. 234 y subsiguientes; y Zuleta (1999), pág. 23 y subsiguientes.

⁴ Véase Brugger/Nelson/Timberlake (1994), pág. 28. Específico para Colombia véase ACOPI (1997), pág. 11 y siguiente.

⁵ Schmidheiny (1993), pág. 21.

⁶ Cabrera (1997), pág. 4.

⁷ Cabe mencionar que especialmente en América Latina las mujeres a menudo suelen ser gerentes exitosas de PYMES. Véase Brugger/Nelson/Timberlake (1994), pág. 46 y subsiguientes.

⁸ Assunção/Fuhr/Späth (1993), pág. 53. Esta opinión es muy común en la literatura. Véase por ejemplo Graf (1989), pág. 6 y subsiguientes y la literatura que ahí se especifica.

que la PYME tiene una importancia adicional para la *Política Regional*. En este contexto, a la PYME se le adjudica el término de *potencial endógeno*.⁹ Esto significa que estas empresas pertenecen a una parte de la economía, la cual se puede adjudicar claramente a una *región específica* y que está interrelacionada de manera peculiar con dicha región.¹⁰ Sobre todo últimamente, se ha dado gran énfasis en la importancia que tiene el sector endógeno para la política regional. La razón de ello radica en el hecho de que desde mediados de los años 70 se ha reducido el nivel de traslado de empresas y el nivel de establecimiento de sucursales de las grandes compañías, o sea del *potencial exógeno*, y que debido a ello ya casi no existen posibilidades de aumentar la oferta regional de empleos por medio de nuevos asentamientos. Por lo tanto, el potencial endógeno es el área de la economía, en el cual la Política Regional puede depositar sus esperanzas de manera realista, en la actualidad.

De estas explicaciones se deriva que la PYME tiene una *gran importancia*, tanto en los países industrializados como también en los países en vías de desarrollo. Es probable que esta situación tampoco cambie en un futuro.

3.2. *La importancia de las condiciones del entorno para las PYME*

El proceder empresarial no tiene lugar en un espacio vacío, sino que implica cierto entorno político, económico y social. Dicho entorno, conformado por las condiciones básicas político-económicas, tiene gran influencia en el éxito económico de una empresa. La hipótesis principal en relación con la importancia de condiciones del entorno consiste en que la PYME, en relación con las grandes empresas, *se ve más afectada por dichas condiciones del entorno debido a que por su diferencia de tamaño incurre en mayores costos y tiene menos posibilidades de influir en el desarrollo de las mismas*. A menudo se menciona que el hecho de que la PYME sea más susceptible a las complicadas condiciones del entorno, es una de las principales desventajas de esta categoría empresarial.

"SME-policies which are targeted specifically at the small and medium sized enterprises try to, to a large extent, level out size-related disadvantages. They are justified by unequal burdens on SMEs as compared to large enterprises caused by state interventions and mostly legal provisions. Few laws took size-related disadvantages into account and provided equal treatment through a differentiating approach in the past"¹¹.

⁹ En este contexto, para consultar detalles véase Fritsch (1990), pág. 241.

¹⁰ El polo contrario a pequeñas empresas "endógenas" está conformado por las sucursales de grandes empresas, que están sujetas a control "externo", que cuentan con pocos requerimientos de cualificación y que ofrecen empleos menos estables.

¹¹ Lettmayr (1998), pág. 83. Incluso en Colombia se tiene esa opinión: "La PYME es más sensible a los obstáculos que le plantea el entorno político, económico y social, ya que cuenta con medios más limitados que la gran empresa para enfrentarlos". Véase Bernal (1998), pág. 242.

Existe la creencia generalizada de que las condiciones del entorno y las políticas en países en vías de desarrollo satisfacen en menor medida las exigencias y necesidades de los empresarios que en los países industrializados. Además, en muchos países en vías de desarrollo se observa una *falta de atención mayor o incluso un menosprecio* de los pequeños empresarios por parte del gobierno y de las instituciones que en el caso de las naciones industrializadas¹². Las características típicas de muchas economías latinoamericanas, además del fuerte intervencionismo del Estado, constituyen especialmente la *falta de apoyo a la PYME*¹³. De ahí se derivan tres hipótesis, que son de vital importancia para el presente trabajo de investigación:

1. En comparación con las grandes empresas, la PYME se ve *más* afectada por las condiciones desfavorables del entorno.
2. Especialmente en los países en vías de desarrollo, las condiciones político-económicas suelen ser un estorbo y *no promueven* el desenvolvimiento de grandes y pequeñas empresas.
3. En los países en vías de desarrollo, a menudo se subestima la importancia que tiene la PYME y, por lo tanto, sus intereses en la política económica *se descuidan más* que en las naciones industrializadas.

Esto representa una fuerte contradicción a la importancia de la PYME en países subdesarrollados, a que se hace referencia en el párrafo anterior. "Small business development is thus a major issue in the new development debate for two reasons: first, because of its strategic importance, and, second, because of the sheer number of small businesses involved. Its importance, however, is ignored by too many decision makers in politics, banking, and the economy. That is why it is subject to more constraints than it should be"¹⁴. Esta contradicción denota que existe una *necesidad de actuar* respecto al trato político-económico de las PYME en países en vías de desarrollo.

3.3. *La necesidad de reformas político-económicas*

En muchos países, recientemente se le ha dado mayor atención a la problemática de las *cargas administrativas* y de otros *obstáculos al desarrollo de empresas, motivados por el Estado*. Se estima que en los países europeos aproximadamente el 20% de todas las leyes

¹² Véase Brugger/Nelson/Timberlake (1994), pág. 9.

¹³ ACOPI/FICITEC (1997), pág. 35.

¹⁴ Véase Brugger/Rajapatirana (1995), pág. 177.

resultan una carga administrativa para las empresas privadas¹⁵. Se calcula que en la Unión Europea los costos totales de estas cargas oscilan entre 3 y 4% del PIB (Producto Interno Bruto).¹⁶ Estas cifras ilustran la importancia de esta problemática, la cual influye negativamente en el *crecimiento económico*, así como en la *situación laboral*. El reclamo de una reestructuración de la relación entre el Estado y las empresas se percibe de diferentes lados. Sin embargo, en América Latina estas reclamaciones están aún *mucho más acentuadas*, sobre todo, en relación con la historia económica y la política de desarrollo. Por lo tanto, se presentará una breve retrospectiva acerca del pasado.

A principios de los años 80, el sector privado en toda América Latina se vió confrontado con un *entorno económico poco agradable*¹⁷. Todos los países de la región sufrían de una *alta inflación*, Bolivia, Brasil y Perú hasta sufrían de hiperinflación. Adicionalmente, la gran fluctuación de los *tipos de cambio reales* trajo consigo una *volatilidad imprevisible de los precios*. En la mayoría de los países, hubo una gran reducción de las inversiones privadas. Debido a la estrategia de sustitución de importaciones, hubo una reducción en la importación de mercancías, la cual coadyuvó a una reducción de la producción. Otros de los fenómenos frecuentemente observados en la región fueron *el intervencionismo del Estado*, *un fuerte endeudamiento del mismo* y *déficits en la balanza de pagos*. A ello se añadió el hecho de que en ciertos países, como Ecuador y Perú, se observó una creciente crítica contra el empresariado, debido a argumentos populistas y filosóficos. La suspensión del pago de la deuda de México finalmente conllevó a una *crisis de deudas* del subcontinente latinoamericano. Es decir, la región entera sufría de *fuertes desequilibrios macroeconómicos*, los cuales sólo pudieron solucionarse con medios radicales. Esta es la razón por la cual, después de más de 10 años, en la mayoría de estos países se abandonaron las estrategias de sustitución de importaciones y se introdujeron reformas macroeconómicas, basadas en la apertura de la economía y en políticas orientadas hacia el mercado.

Estas reformas macroeconómicas, ocurridas en Latinoamérica a finales de los años 80 y a principios de los años 90, los llamados *programas de ajuste estructural o de estabilización*, han cumplido en gran parte con las expectativas. Muchos países que estaban sujetos a una gran inflación, a un endeudamiento y a un bajo índice de crecimiento, se ven entre los años de 1988 y 1989, a un 5% en el año de 1994. En el mismo período, la inflación disminuyó de un promedio de 1,100%, a uno de 19%. La totalidad de las reservas de divisas de los países latinoamericanos se quintuplicó y las entradas de capital privado aumentaron de casi cero a US\$ 70 mil millones (1996)¹⁸. Estos resultados pudieron lograrse gracias a la

¹⁵ Véase Nijssen (1996), pág. 255.

¹⁶ Nijssen (1998), pág. 91.

¹⁷ Respecto a las siguientes explicaciones, véase Holden/Rajapatirana (1995), pág. 23 y subsiguientes.

¹⁸ Véase Camdessus (1997).

interrelación de diferentes componentes, por los cuales se caracterizaban estos programas macroeconómicos de estabilización y ajuste estructural:

- *Política fiscal*: disminución del déficit presupuestal por medio de la reducción de gastos; aumento de los ingresos gracias a las reformas fiscales.
- *Régimen del tipo de cambio*: reforma de los tipos de cambio fijos a tipos de cambio flexibles, frecuentemente también ajuste al dólar.
- *Sistema financiero*: liberalización de las tasas de interés y derogación de diversos tipos de control.
- *Privatización*: privatización de empresas estatales, derogación de monopolios estatales y desregulación de los mercados nacionales.
- *Régimen de comercio*: eliminación de estrategias de sustitución de importaciones y liberalización del comercio exterior.
- *Endeudamiento exterior*: disminución del endeudamiento exterior, mejoramiento de la solvencia e incremento de las entradas de capital.

A pesar de que durante la implementación de las reformas, la mayoría de los países tuvo que pasar por *graves recesiones* y en parte por un fuerte incremento de la pobreza, actualmente se considera que los resultados de la mayoría de estas reformas son *positivos*: mayores índices de crecimiento del ingreso per cápita; reducción de la inflación; disminución del endeudamiento del Estado; recuperación de confianza en el extranjero, etc.¹⁹ Debido a la estabilidad macroeconómica, las circunstancias económicas de los empresarios han mejorado considerablemente, pero se requiere de *reformas adicionales*. Este es el punto clave en relación con el presente trabajo de investigación, ya que en gran parte de las mencionadas reformas macroeconómicas del pasado, también llamadas "*Consenso de Washington*", no se tomó en cuenta la *función de las instituciones* respecto al desarrollo económico²⁰.

"There is a 'second generation' of issues that strongly influence development of the private sector. Among these are the need to reduce the amount of discretion in policy regimes; the burden of regulation on businesses; the need for incentive reforms in new areas such as competition policy; the inability of the financial system to secure collateral; the cost of uncertainty of contracts under current legal systems; and issues related to the security of

¹⁹ Morley (1995), pág. 171 y subsiguientes.

²⁰ En este contexto, las instituciones deberán considerarse en el sentido de los *new institutional economics* como *rules that shape the behavior of organizations and individuals*. Por lo tanto, éstas pueden ser de naturaleza formal (leyes, regulaciones) o de naturaleza informal (valores, normas). Véase World Bank (1999 a), pág. 1.

property rights. Specifically, a number of factors raise the risk and cost of business transactions and weaken the response to new incentives and macroeconomic reform²¹.

Estas reformas necesarias de la segunda generación se refieren a la función del Estado en una economía nacional, o bien, a la relación entre el Estado y las empresas. Esto implica, entre otros, los siguientes aspectos:²² disposiciones de regulación universales y transparentes; sistemas jurídicos profesionales e independientes; mejor control bancario; instituciones estables y eficientes; garantía de la propiedad, así como cumplimiento de contratos; mejoramiento del sistema educativo, de los servicios públicos, así como de la infraestructura física; sistemas de pensiones y sistemas fiscales adecuados y sencillos para las empresas, etc. Mientras que las reformas de la primera generación tenían como objetivo el reestablecimiento del *equilibrio macroeconómico fundamental*, con las reformas de la segunda generación se pretende lograr un *crecimiento equilibrado, sostenible y altamente cualitativo de la economía privada*. La finalidad de este tipo de reformas es mejorar el *entorno directo de la empresa*. Se pretendería que los costos de transacción sean lo más bajos posible. Para ello se requieren "reforms that result in reductions in the costs of doing business"²³. Esto no se ha implementado en casi ninguno de los países de América Latina.

Para el presente trabajo de investigación deben considerarse dichas expectativas respecto a las reformas de la segunda generación en América Latina. Tanto el objeto general de investigación del libro, o sea los obstáculos al desarrollo causados por el Estado a que se enfrenta la PYME como tales, así como también el objeto específico de investigación, es decir, el sistema tributario como obstáculo al desarrollo de la PYME motivado por el Estado, conforman *aspectos institucionales* en los cuales deben abocar estas reformas. Por medio de *propuestas concretas de mejoramiento*, con esta investigación se pretende hacer una aportación a las reformas de la segunda generación. El enfoque en la PYME se justifica por el hecho de que estas acciones afectan más profundamente a las pequeñas empresas.

²¹ Holden/Rajapatirana (1995), pág. vii.

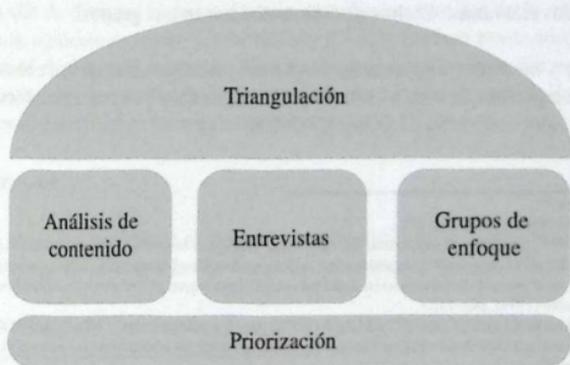
²² En este contexto, véase Camdessus (1995), Holden/Rajapatirana (1995), pág. 38 y subsiguientes, Cárdenas/Steiner (1998), pág. ix, World Bank (1999 a), pág. 2 y subsiguientes y World Bank (1999 b).

²³ Holden/Rajapatirana (1995), pág. 20.

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME CAUSADOS POR EL ESTADO EN COLOMBIA

4. METODOLOGÍA

En la Parte II se han escogido diversos enfoques metodológicos para cumplir con el objetivo de identificar, describir y ponderar los obstáculos al desarrollo de la PYME en Colombia causados por el Estado. El marco de la investigación está conformado por la *metodología de la triangulación*, la cual penetra a cada una de las áreas de análisis de la Parte II. Esta metodología incluye los *instrumentos de recopilación de información* tales como el *análisis de contenido*, la *entrevista*, así como los *grupos de enfoque (focus groups)*. Para su complementación, o bien, para la clasificación y el ordenamiento de la información obtenida, se utilizan la *priorización o escala de clasificación (rating scale)*. Gracias a la utilización simultánea de distintos instrumentos de recopilación de información, se compensan los puntos débiles de los instrumentos individuales. En el presente capítulo se describen más detalladamente estas metodologías e instrumentos. El siguiente esquema muestra la combinación de los procedimientos:



4.1. Triangulación

La idea fundamental de la triangulación, que se remonta a Denzin, puede describirse de la siguiente manera²⁴: mediante el uso combinado de distintas técnicas de captación, métodos de elección, dispositivos experimentales y técnicas de medición, se pretende compensar a los puntos débiles específicos de una estrategia mediante el uso de otra distinta, que en ese punto tenga su punto fuerte específico²⁵. A pesar de ser frecuentemente denominada como "mezcla de métodos" o "combinación de metodologías para la investigación de un fenómeno", la triangulación va mucho más allá. Existen cuatro tipos de triangulación²⁶:

- *Triangulación de datos*: el uso de distintas fuentes de información en una investigación.
- *Triangulación de investigadores*: la participación de varios investigadores o evaluadores.
- *Triangulación de teorías*: el uso de múltiples criterios, para interpretar un conjunto de datos.
- *Triangulación de métodos*: el uso de distintas metodologías e instrumentos de recopilación de información en la investigación de un problema.

En el presente trabajo de investigación se empleará la triangulación en el sentido de la *triangulación de datos*, así como la *triangulación de métodos*. En vista de que, por definición, el tema de los obstáculos al desarrollo motivados por el Estado a que se enfrenta la PYME, involucra a distintos actores, es de especial importancia tomar en cuenta los puntos de vista de todos los *participantes considerados relevantes* para el estudio de esta problemática. Es decir, deben utilizarse las distintas fuentes de información accesibles que puedan proporcionarnos datos acerca del objeto de investigación. Con la finalidad de lograr un alto grado de *objetividad* y un *entendimiento global* de esta compleja relación entre la PYME y el Estado, se pretende incluir las opiniones, los puntos de vista y las concepciones de todos los involucrados relevantes. Dichos actores se dividen en tres grupos:

- *Pequeños y medianos empresarios conforme a la definición oficial colombiana*: son aquellas empresas que tienen entre 10 y 199 empleados y cuyos activos totales ascienden a un valor entre US\$ 67.000 y 1.733.000²⁷.

²⁴ Véase Denzin (1978).

²⁵ Véase Schnell/Hill/Essex (1992), pág. 276.

²⁶ Véase Denzin (1978), pág. 294 y subsiguientes. Posteriormente, se propuso un quinto tipo de triangulación: la *triangulación interdisciplinaria*. En dicha propuesta se sugiere incluir a distintas disciplinas, tales como psicología, sociología, historia, biología, arte, etc., en el proceso de investigación de un solo objeto, para lograr, de este modo, un entendimiento totalitario. Véase Denzin/Lincoln (1994), pág. 215.

²⁷ Véase MINDESARROLLO/IFI/CONFECAMARAS (1997), pág. 6 y subsiguientes y MINDESARROLLO/IFI (1998), pág. 1. Esta definición se limita de tal manera, que sólo se toman en cuenta las empresas de los sectores de la industria, del comercio y de servicios.

- *Representantes del Estado*: para efectos de la presente investigación, este término se refiere a miembros y representantes de todas aquellas *instituciones estatales a nivel nacional, regional y local, que por medio de sus actos tienen cierta relación con las actividades de la PYME y que en cierta manera influyen en dichas actividades*. Esto también incluye instituciones privadas que desempeñan funciones estatales (por ej.: las cámaras de comercio).
- *Intermediarios*: este término se refiere a *gremios, asociaciones, fundaciones y otras organizaciones no gubernamentales, que manejan el tema PYME*. Esto incluye también a las *universidades*, las cuales, a pesar de ser en su mayoría estatales, no ejercen autoridad estatal sobre la PYME.

La idea de la triangulación consiste en evaluar *distintas fuentes de información* para analizar un solo objeto de investigación. Este procedimiento es de especial importancia en el caso de que existan opiniones e informaciones distintas o hasta contradictorias respecto a cierto aspecto parcial. Esto es muy probable en el contexto del presente objeto de investigación de la relación entre la PYME y el Estado. Es de esperarse que el pequeño empresario perciba cierto obstáculo de manera diferente que un representante estatal. Si bien las percepciones y los intereses de estos dos actores no son contradictorios en muchos aspectos, al menos son diferentes. A la vez, se espera que los intermediarios tengan una percepción distinta, dependiendo de su área de actividad. Con la finalidad de poder lograr un alto nivel de credibilidad y una descripción del *status quo* lo más realista posible, es necesario obtener distintas opiniones e interpretarlas de *manera integral*. Este procedimiento sirve además para *comparar* los conocimientos adquiridos de las distintas fuentes *entre sí* y para realizar una *evaluación crítica*.

Adicionalmente, en el contexto de la *triangulación de métodos* se utilizarán distintos métodos y técnicas para las investigaciones parciales. La consideración principal de este procedimiento es el hecho de que es muy poco probable llegar al mismo resultado equivocado por medio de distintas técnicas. Denzin describe las ventajas de la triangulación de métodos de la siguiente manera: "Unfortunately a single method never adequately solves the problem of rival causal factors... Because each method reveals different aspects of empirical reality, multiple methods of observations must be employed"²⁸. Estos métodos e instrumentos se describen en las siguientes secciones.

4.2. Entrevista

Sin duda, la entrevista representa el instrumento más utilizado de captación de datos, ya sea como *entrevista propiamente tal*, o en forma de encuesta *escrita (postal)* o *telefónica*. Las

²⁸ Denzin (1978), pág. 28.

encuestas pueden realizarse de manera estandarizada, parcialmente estandarizada y no estandarizada²⁹. Respecto a esta parte del trabajo de investigación se trata de los *tipos de entrevista alternativos* menos usuales. Este término comprende aquellos tipos de entrevista que de una u otra manera difieren de la entrevista estandarizada. Una característica especial es que *no se utilizan cuestionarios fijos*, obligatorios tanto para el entrevistador como para el entrevistado.

La diferencia entre la *entrevista narrativa* y la *conversación guiada* —dos de las formas de entrevistas más conocidas—, consiste en que en ésta última se hace uso de un *catálogo de palabras clave*, con el que se pretende asegurar que sean abordados todos los temas relevantes para la investigación a el fin de poder garantizar por lo menos una comparabilidad rudimentaria de los resultados de la entrevista³⁰. En la conversación guiada, siendo una *entrevista no estandarizada*, no se hace uso de un cuestionario fijo. Sin embargo, el entrevistador tiene ciertas palabras o temas preestablecidos, que deberá considerar, a los cuales el entrevistado puede dar su opinión sin tener un formato preestablecido ni contestar preguntas individuales precisas. Justamente en el presente trabajo se ha escogido esta forma de entrevista para efectuar el análisis del objeto de investigación de la Parte II. Como una consecuencia de la triangulación (de datos), se llevan a cabo conversaciones guiadas con pequeños y medianos empresarios, con representantes estatales y con intermediarios. Se selecciona la conversación guiada para el presente trabajo en base a las siguientes consideraciones:

- Debido a la aplicación de la metodología de la triangulación, deberán obtenerse las opiniones de los empresarios, de los representantes estatales y de los intermediarios. Por cuestiones de costo y tiempo no es posible hacer uso de un cuestionario escrito y estandarizado para una muestra representativa de los tres grupos, además de ser poco apropiado para este estudio.
- Las conversaciones guiadas pueden ser adaptadas de manera óptima a los respectivos interlocutores, a sus causas y a su experiencia.
- Los resultados de las conversaciones guiadas son complementados con los resultados obtenidos mediante los demás instrumentos de recopilación de información.
- En el contexto de la priorización de los obstáculos —al final de la investigación—, las conversaciones guiadas son consideradas exploratorias, es decir, utilizadas para la formulación de hipótesis.

²⁹ En este contexto, véase Babbie (1990), pág. 187 y subsiguientes y Stier (1996), pág. 173 y subsiguientes.

³⁰ Schnell/Hill/Esser (1992), pág. 391.

4.3. Análisis de contenido

Bajo el término análisis de contenido (*content analysis*) se entiende una *investigación sistemática de documentos existentes*³¹. A pesar de que el objeto del análisis de contenido puede estar conformado por cualquier objeto portador de mensajes (documentos de voz e imagen, tales como películas y transmisiones televisivas, objetos de artes plásticas como pinturas o esculturas, etc.), el área de principal aplicación del análisis de contenido consta, sin lugar a dudas, de documentos escritos.

En el presente trabajo no se trata tanto de revisar y resumir estudios existentes acerca del tema de los obstáculos al desarrollo motivados por el Estado, ya que este tipo de *literatura* existe sólo en forma relativamente escasa e incompleta. Más bien se trata de cristalizar informaciones a partir de estudios, actas de seminarios, ponencias, libros, artículos periódicos, etc., los cuales, en un sentido amplio, tienen relación con el tema de la PYME y proporcionan antecedentes sobre la relación de la PYME con su entorno político-económico o relacionado con aspectos, que pudiesen definirse como obstáculos al desarrollo, motivados por el Estado. Para efectos de esta investigación, el análisis de contenido puede utilizarse como instrumento *cualitativo* adecuado para la captación de datos. Se utilizan los siguientes tipos de documentos para el análisis del tema de la investigación:

- Periódicos y revistas.
- Informes anuales de gremios.
- Boletines informativos de gremios y cámaras de comercio.
- Publicaciones de instituciones estatales.
- Leyes y comentarios.
- Estudios respecto a temas específicos.
- Encuestas a PYME.

4.4. Grupos de enfoque

En comparación con otras técnicas cualitativas de captación, los grupos de enfoque (*focus groups*, también llamados discusión en grupo, experimento en grupo, entrevista colectiva o conversación en grupo) se utilizan frecuentemente en la práctica, especialmente en la investigación comercial de mercados y opiniones. Sin embargo, hasta la fecha los grupos de enfoque sólo han sido desarrollados ligeramente desde el punto de vista metódico-teórico³². Tal vez el hecho de que en la investigación social cualitativa se le dé menos atención

³¹ Babbie (1990), pág. 29 y subsiguientes.

³² Véase Lamnek (1993), pág. 125.

metodológica a este sistema, se debe justamente a esta heterogeneidad entre la aplicación comercial y científica. A pesar de que los grupos de enfoque, o bien, la discusión en grupo, hayan sido aceptados como instrumento práctico, se lamenta que se lleven a cabo en "forma libre" en lugar de hacerla de una manera metodológicamente fundada y protegida.

La idea principal es la siguiente: se reúne un grupo de no más de doce personas en una sala para conversar acerca de un *tema específico*. Esto puede repetirse varias veces, de preferencia con una composición distinta de los grupos³³. Además de las cuestiones para la investigación de mercados, como las características de un producto, pueden seleccionarse también otros temas, por ejemplo: políticos. Los grupos de enfoque pueden proporcionar *información profunda y sólida* acerca de un comportamiento, de una opinión, u otros. Por lo tanto, sirven de *instrumento para la captación de datos*, en el que el investigador deja que el grupo interactúe, sin estar interesado en el proceso del grupo como tal, sino sólo en el resultado del mismo³⁴. Por esta razón, no es de tanta importancia el *análisis del proceso del grupo*, respecto a los intereses de conocimiento sino que más bien los *resultados respecto al contenido* de la discusión. Para efectos de la presente investigación, los grupos de enfoque, comparados con las entrevistas individuales, cuentan especialmente con las siguientes ventajas:

- Los grupos de enfoque abarcan un mayor espectro de opiniones (por ejemplo: empresarios y representantes estatales simultáneamente) y un mayor alcance de los tipos de reacciones.
- Crean un ambiente más amigable y relajado y cuentan con una mayor similitud a las situaciones cotidianas de diálogo.
- Provocan reacciones espontáneas y contribuyen a la disminución del control psíquico.
- Estimulan la emisión de opiniones profundas y producen declaraciones más detalladas y bien meditadas.
- Nadie es obligado a exponer su punto de vista.
- Los grupos de enfoque hacen posible que se proporcionen opiniones contradictorias.

Además de estas ventajas, a través del trabajo de los grupos de enfoque se puede obtener más material con poco esfuerzo. Esto motivó a que se escogiera este instrumento de captación de datos para la Parte II de la investigación. Sin embargo, la desventaja de los grupos de enfoque es que *no son representativos*. Casi no se pueden llevar a cabo evaluaciones cuantitativas ni generalizaciones. Sin embargo, para el presente trabajo esto no es de gran importancia, ya que se puede mejorar la representatividad de los datos mediante la

³³ Babbie (1990), pág. 99.

³⁴ Véase Spöhring (1989), pág. 213.

triangulación de métodos, recurriendo a otros instrumentos y comparando los distintos resultados entre sí. Además, el hecho de que los grupos de enfoque se llevan a cabo con grupos mixtos, ayuda a obtener una visión general relativamente objetiva.

4.5. Priorización

Para que los obstáculos al desarrollo de la PYME causados por el Estado, que hayan sido identificados e investigados, finalmente puedan ordenarse conforme a su importancia, se hace uso de la metodología de la *priorización (rating scale)*. Son casi incalculables las áreas en las que se utiliza la priorización en las ciencias sociales, ya que el procedimiento de priorización puede ser utilizado tanto en la auto-clasificación como también en la clasificación ajena. La técnica de la priorización se utiliza para la medición de ideologías, puntos de vista e imagen, en la evaluación de personal, para la capacidad de cooperación, la atractividad, el liderazgo, la medición del carácter y la personalidad, por mencionar sólo algunos ejemplos y mostrar el espectro de las posibilidades de aplicación.³⁵ Las escalas de priorización pueden utilizarse para la *investigación explorativa o descriptiva*, pero también para realizar *pruebas de hipótesis*. Sin embargo, el enfoque principal se concentra siempre en la *construcción de una escala de clasificación*. Para la presente investigación, las escalas de priorización tienen una *función descriptiva*. Se pretende que la clasificación muestre la *importancia relativa* de los obstáculos al desarrollo desde los distintos puntos de vista (PYME - Estado - intermediario). Por una parte, esto ayudará a mejorar el entendimiento de la problemática general de la *relación PYME - Estado* y, por otra parte, se presenta una argumentación de por qué se ha elegido el sistema tributario como área de enfoque para la parte específica de la investigación.

5. RESUMEN DE LOS OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME EN COLOMBIA

Tal como se mencionó, la Parte II del trabajo de investigación se enfoca a la "*Relación entre la PYME y el Estado*". En el presente capítulo se aborda la cuestión principal acerca de aquellos obstáculos motivados por el Estado, por los cuales la PYME colombiana se siente perjudicada en el desarrollo de sus actividades económicas³⁶.

³⁵ Jäpel (1985), pág. 121.

³⁶ Deben cumplirse cinco requerimientos en forma acumulada para que un problema pueda ser identificado como obstáculo al desarrollo causado por el Estado: 1) La PYME lo percibe de forma negativa. 2) Impone cargas adicionales a la PYME en forma de tiempo o costo. 3) Es ocasionado por el Estado en un sentido amplio, en forma directa o indirecta, con o sin intención. 4) Está fuera del control directo de la PYME. 5) El objeto en que se basa el problema es generalmente considerado una responsabilidad del Estado.

Debido a que estos obstáculos pueden afectar aspectos muy diversos, a continuación se presenta *en forma ordenada por tema*, para facilitar el entendimiento general. Primeramente, se tratarán aquellos obstáculos que están relacionados con la constitución de una empresa, los *obstáculos de formalización*. Éstos están relacionados con los *de derecho laboral y los tributarios*. Posteriormente, se presenta uno de los problemas más conocidos, el *acceso al financiamiento*. Después se abordará el tema *del comercio exterior* y los obstáculos de *infraestructura*. Otros factores importantes son los *obstáculos sociales, jurídicos, políticos y culturales*. Por último, los *obstáculos adicionales*, incluyen todas aquellas problemáticas, que no pueden clasificarse en ninguna de las áreas temáticas antes mencionadas. Tal como se mencionó anteriormente, el objetivo de esta parte es proporcionar un resumen de los obstáculos al desarrollo de la PYME colombiana motivados por el Estado, sin tratar cada aspecto de forma detallada.

5.1. Obstáculos de formalización

5.1.1. Constitución de una empresa

La formalización de la empresa al momento de su constitución es un *obstáculo tradicional y conocido* en el desarrollo económico de la PYME³⁷. La formalización incluye todos los procedimientos que deberán llevarse a cabo para la *constitución legal de una empresa*; es decir, todos los requisitos con los que hay que cumplir para que *la empresa esté formalizada*. En Colombia, esta situación ha mejorado en gran medida en los últimos años³⁸. Sin embargo, los múltiples trámites que se tienen que efectuar ante diferentes entidades, aún significan un costo considerable para todo aquel empresario que esté dispuesto a legalizar su empresa. Indiscutiblemente, existe una relación positiva entre el costo de la constitución de una empresa y el grado de la informalización la economía³⁹. A continuación se presentan los pasos más importantes para legalizar un negocio en Colombia al momento de su constitución⁴⁰:

³⁷ De Soto (1989), pág. 172 y subsiguientes, describe este problema con muchas facetas y calcula, entre otros, el *costo* del proceso de formalización. Estima que el costo total de formalización para una empresa industrial peruana asciende a US\$ 1.231, lo que corresponde a 32 veces el salario mínimo. El tiempo requerido para este proceso, lo calcula en 289 días.

³⁸ De particular importancia resultó el decreto presidencial antitrámites, Decreto 2150 de 1995, el cual con sus artículos: 46, 47 y 48 eliminó la licencia de funcionamiento. En este contexto, véase Presidencia (1997), pág. 61 y subsiguientes.

³⁹ Véase Maldonado/Hurtado (1997), pág. 16 así como Capítulo 5.7.1. *Informalidad*.

⁴⁰ Todo el proceso de formalización se describe detalladamente en Cámara (1997), pág. 31 y subsiguientes.

Formalización de una empresa

1. Confirmar el nombre.
2. Elaborar minuta de constitución; obtener escritura pública legalizada en una notaría.
3. Revisar la autorización del uso de suelo en el distrito correspondiente.
4. Inscripción en la Cámara de Comercio del registro mercantil; recibir certificado de matrícula mercantil (para personas naturales) o certificado de existencia y representación legal (para personas jurídicas).
5. Registrar los libros de contabilidad (ante la Cámara de Comercio).
6. Realizar la formalización tributaria ante la autoridad fiscal local.
7. Realizar la formalización tributaria ante la autoridad fiscal nacional.
8. Obtener el certificado de seguridad del cuerpo de bomberos.
9. Obtener una autorización del hospital más cercano.
10. Solicitar la matrícula sanitaria de la Secretaría de Salud.
11. Pagar los derechos de autor en la Sociedad de Autores y Compositores (SAYCO-ACINPRO).
12. Informar a la autoridad de planeación DNP acerca de la apertura de la empresa.
13. Realizar formalización laboral.

Cada uno de estos pasos contiene en sí mismo un conjunto de trámites y requisitos, que pueden ser causas de demoras y costos. Respecto a los obstáculos adicionales en el proceso de constitución de una empresa, los empresarios entrevistados mencionaron los siguientes aspectos: dispersión física de oficinas, trato inadecuado por los funcionarios, formularios complicados no diseñados para el usuario, demoras en los trámites para algunas licencias (especialmente, la licencia sanitaria), así como demasiada papelería en general.

En resumen, para legalizar una empresa, el empresario debe cumplir con cuatro tipos de requisitos: *laborales, tributarios, comerciales y requisitos para el funcionamiento*. Existe una estrecha interrelación funcional entre estos pasos. Esto determina que, una vez inserto dentro de este proceso de formalización, el empresario *no puede faltar a ninguno de los requisitos* que se le imponen. Este es un punto crucial: el proceso de constitución por sí mismo, aún con sus distintos pasos y las demoras, no es un *obstáculo mayor*. Los trámites que en años recientes han sido parcialmente simplificados⁴¹, no son onerosos, los plazos

⁴¹ A este respecto véase Presidencia (1997), pág. 61, así como acerca de las formalidades anteriores Pallares/Romero (1994), pág. 37 y subsiguientes.

legales son razonables y el costo es relativamente bajo. Además, el ser registrado ante la Cámara de Comercio, brinda al empresario *el acceso a varios servicios de información* respecto al mercado, a la competencia y a la capacitación. El famoso mito de las innumerables vueltas, demoras por meses y costos no justificados, se debe más a la falta de información del empresario y, actualmente, ya no corresponde a la realidad colombiana.

Sin embargo, los que sí son un obstáculo e impiden a muchos empresarios realizar el proceso de formalización, son las *consecuencias* que la formalización trae consigo, en especial *las obligaciones fiscales y laborales*. Desde el punto de vista de los entrevistados, a muchos pequeños empresarios les resulta muy difícil asumir todas estas obligaciones. Otra dificultad adicional es que las empresas formalizadas se ven confrontadas con el sector informal, el cual no cumple con estas obligaciones, por lo que puede competir a precios más bajos. De ahí se puede concluir lo siguiente: el sector informal rehuye el cumplimiento del registro empresarial y los demás requisitos de legalización debido a las obligaciones (especialmente fiscales y laborales) que se adquieren *en consecuencia a la formalización*. En la constitución misma de una empresa, el costo y el tiempo de trámite de la formalización son razones menos importantes.

5.1.2. Requisitos ambientales

Dentro de las autorizaciones y licencias que un empresario requiere para poder desarrollar actividades económicas, destacan las *licencias ambientales*, las cuales en Colombia son relativamente nuevas⁴². La importancia que adquiere el medio ambiente en este escenario se refleja en la legislación que afecta a los empresarios en sus negocios cotidianos: licencias ambientales, estudios de impacto ambiental, tasas retributivas, por mencionar algunos de los puntos más importantes de la nueva legislación ambiental⁴³. Por razones obvias, los requisitos ambientales varían de acuerdo a las características de cada sector. Sin dudar de la importancia de esta nueva legislación ambiental y sin entrar en detalles acerca de aspectos legales o detalles específicos de los distintos sectores, se puede observar que en la mayoría de los casos el cumplimiento de la norma ambiental significa un *costo adicional* para la PYME. Este costo puede consistir en inversiones ambientales, sustitución de la materia prima original, reestructuración de las operaciones, obtención de certificados ambientales obligatorios, etc.

⁴² En la Constitución Nacional de 1991, cerca de 60 artículos hacen referencia directa o indirecta al medio ambiente. Además, con la aprobación de la Ley 99 de 1993 se creó el *Ministerio del Medio Ambiente en Colombia*. Las licencias ambientales se rigen por el Decreto 1753 de 1994.

⁴³ Se presenta un resumen en Olivera (1996), pág. 88 y subsiguientes.

Además de las inversiones que los empresarios deben llevar a cabo para cumplir con las normas ambientales, son las mismas *autoridades ambientales* las que obstaculizan la evolución económica del empresario. Esto comprende los problemas ya mencionados respecto a la obtención de las licencias, el monitoreo y control, la politización del Ministerio del Medio Ambiente y además los siguientes:

- *Legislación ambiental compleja.*
- *Autoridades ambientales con una estructura poco desarrollada.*
- *Ausencia de una clara división de responsabilidades de las diferentes autoridades ambientales.*
- *Aplicación de ineficientes instrumentos de comando y control costosos para el empresario, en vez de utilizar instrumentos de incentivo económico* ⁴⁴.
- *Falta de continuidad en la política y en las prioridades.*
- *Inexistencia de tecnologías ambientalmente compatibles.*
- *Deficiencias en la política de información.*
- *Trámites complicados y excesivo formalismo.*

Sin poner en duda la importancia de una política ambiental manejable, como la responsabilidad del empresario de que su producción sea ambientalmente compatible, ha de concluirse que la legislación ambiental colombiana, y especialmente su manejo por parte de las instituciones responsables, le ocasionan costos adicionales al empresario. Además, la PYME no cuenta con las mismas capacidades que las grandes empresas para cumplir con las imposiciones de la política ambiental, debido a su escasa capacidad económica y tecnológica.

5.1.3. *Leyes de ordenamiento territorial*

Otro de los obstáculos ocasionados por el Estado que está estrechamente relacionado con los problemas generales de la formalización, es la *legislación de ordenamiento territorial*. Las modificaciones arbitrarias de las reglamentaciones en materia de uso del suelo le pueden ocasionar graves problemas a la empresa (por ejemplo, el cambio de una zona de uso industrial a una zona residencial). El empresario que no cuente con protección legal, deberá correr con los costos de reubicar su negocio. La causa del problema está en el hecho de que en Colombia *no existe un ordenamiento territorial auténtico a largo plazo* y que por lo tanto, la reubicación de ciertas áreas normalmente es decisión de la autoridad local.

⁴⁴ Presidencia (1996), pág. 81. Howald/Barragán (1997), pág. 3 y subsiguientes, estudian las ventajas de los instrumentos de incentivos económicos en la legislación colombiana y, especialmente, sus consecuencias económicas en la PYME. Entre otras, llegan a la conclusión de que las bases legales de los instrumentos económicos en la política ambiental colombiana (Decreto 901 y Resolución 273 de 1997) deberán ser rediseñados para lograr los efectos esperados.

5.2. Obstáculos laborales

5.2.1. Cargas sociales

La formalización laboral de una empresa, es decir, el cumplimiento con todos los requisitos laborales al momento de efectuar la constitución, es muy importante para garantizar una adecuada *atención* al trabajador y a su familia en los aspectos relacionados con *salud, recreación, capacitación y subsidios monetarios*. En Colombia, la prestación de estos servicios está a cargo de las siguientes instituciones estatales: Instituto de Seguros Sociales (ISS), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), diferentes cajas de compensación familiar y fondos administradores de pensiones, cesantías y salud. Según la normatividad actual, el empresario se ve obligado a asumir las siguientes cargas sociales en relación con el salario básico⁴⁵:

Prestaciones:	
Cesantía	8.33%
Interés cesantía	1.00%
Prima legal	8.33%
Vacaciones	4.17%
Provisión de dotaciones	<u>1.00%</u> (variable)
Total prestaciones	22.83%
Aportaciones:	
Pensión	10.13%
Salud	8.00%
ATEP ⁴⁶	<u>2.00%</u>
Total aportaciones	20.13%
Parafiscales:	
SENA	2.00%
Caja de compensación	4.00%
ICBF	<u>3.00%</u>
Total parafiscales	9.00%
Total	51.96%

⁴⁵ En este contexto, véase la legislación correspondiente en el *Código Laboral* y en *Legis (1998 a)* y *Legis (1998 b)*.

⁴⁶ *Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*.

La provisión de dotaciones, que consiste en calzado y vestido de trabajo, puede variar según la actividad de la empresa y del empleado. Al igual, el ATEP, que es el seguro para accidentes laborales y de gastos médicos, depende del peligro relativo de accidentalidad que presenta la actividad misma. El 2% mencionado, representa el valor promedio, el monto asciende de un 0.348% a un 8.7%.

De este modo, las empresas se enfrentan a cargas sociales de aproximadamente 52% del salario básico⁴⁷. Desde el punto de vista de los empresarios, estas cargas sociales representan el mayor obstáculo dentro del marco de los obstáculos laborales. Las empresas entrevistadas enfatizaron que las grandes cargas sociales de *ninguna manera están proporcionadas en relación a los servicios insuficientes* que reciben dichas empresas y sus empleados de las respectivas instituciones públicas. Además, se critica que la actual legislación laboral desfavorece a la PYME en comparación con las grandes empresas, ya que esta legislación fue desarrollada con miras a las relaciones entre el patrón y los empleados *que se presentan en las grandes empresas*. La legislación laboral ha sido diseñada para estas circunstancias, sin tomar en consideración las características específicas de las relaciones laborales en la PYME⁴⁸.

Otro de los problemas es el *salario mínimo*, cuyo monto actual es de US\$ 136 mensuales⁴⁹. Aunado a las prestaciones sociales, las aportaciones y las contribuciones parafiscales, el monto total para el empresario asciende a US\$ 207. Para la PYME, *este salario mínimo demasiado elevado* se traduce en otro obstáculo dentro del marco de las disposiciones laborales. Muchos de los empresarios no tienen la posibilidad de reunir este importe para un *empleado no calificado*. Varios de los entrevistados mencionaron que los empleados no calificados son demasiado caros debido a las disposiciones legales del salario mínimo y que esto conlleva a que se emplee *menos personal*⁵⁰.

⁴⁷ Esto se aplica ilimitadamente sólo para salarios, cuyo monto es menor a diez veces el salario mínimo. En el caso de salarios mayores, los patrones y empleados pueden acordar un *Salario Integral*, en el cual el empleado desiste de recibir ciertas prestaciones (Art. 132 y subsiguientes del Código Laboral).

⁴⁸ Incluso la Corte Constitucional de Colombia ha decidido adaptar las obligaciones de la microempresa y de la PYME en el Derecho Laboral a las de las grandes empresas. Véase Maldonado/Hurtado (1997), pág. 76.

⁴⁹ Tradicionalmente, el salario mínimo en Colombia es mayor que los salarios mínimos en países comparables como Venezuela, México, Perú o Ecuador. Véase ACOPI (1997), pág. 10.

⁵⁰ Con esta observación se corrobora la teoría económica de que aumenta el índice de desempleo, cuando el salario mínimo es establecido por encima del precio de mercado. Véase por ejemplo Dornbusch/Fischer (1995), pág. 625.

5.2.2. Otras obligaciones laborales

Además de las cargas sociales y de las disposiciones respecto al salario mínimo, existe un gran número de obligaciones y requisitos legales, cuyo cumplimiento significa otro obstáculo para el empresario. Por una parte, están todos los trámites relacionados con las cargas sociales antes mencionadas⁵¹:

- *El sistema de seguridad social en salud*: obtención del número patronal, la afiliación de los trabajadores de la empresa, efectuar oportunamente los descuentos y pagos de cuotas, informar a la entidad prestadora de servicios sobre las fluctuación de personal así como sobre otras novedades, garantizar un ambiente laboral sano y adoptar las medidas de seguridad adecuadas.
- *Sistema de seguridad social en bienestar familiar y social (ICBF)*: afiliación de los empleados al subsidio familiar: retirar y llenar los respectivos formularios, hacer solitud de afiliación, anexar varios certificados, pagar cuotas oportunamente, cumplir con los requisitos para utilizar los servicios. Además, afiliación al SENA y al ICBF.
- *Sistema de seguridad social en pensiones*: afiliación obligatoria al nuevo régimen de pensiones para todos los empleados, tanto del sector privado como servidores públicos.

La complejidad de estas obligaciones conlleva, por una parte, a que las empresas se vean confrontadas con *costos administrativos*, generados por el cumplimiento de formalidades y la realización de trámites demorados, y, por el otro lado, con *costos directos* debido a las respectivas cuotas. Además de los aspectos que se han mencionado hasta ahora, repetidamente se hizo mención a los siguientes puntos: altos costos debido a la afiliación de los empleados en *distintas* instituciones de seguridad social⁵² (diferentes cheques, diversas diligencias a distintas horas, etc.); desorganización e ineficiencia en los centros de atención al usuario; trámites demorados debido a la falta de formularios y exceso de formalidades innecesarias; ausencia de los empleados por consultas médicas que exige la ley, etc.

Por el otro lado, dentro del marco de los *requerimientos laborales en un sentido más amplio*, existen requisitos adicionales con los que el empresario debe cumplir. Estos requisitos están relacionados con los reglamentos de trabajo e higiene, reglamentos internos de trabajo, informes sobre accidentes de trabajo, informes anuales con datos generales de la empresa y de los empleados, informes sobre cambio de actividad de la empresa, autoriza-

⁵¹ Los pasos individuales para la afiliación, los trámites y los requisitos, etc., se describen en Cámara (1997), pág. 40 y subsiguientes.

⁵² La Ley 100 de 1993 hace posible que el empleado escoja entre diferentes prestadores privados de servicios de seguridad social. Algunas empresas tratan de reducir esta libertad de selección, restringiendo a sus empleados a que escojan de entre dos o tres proveedores específicos.

ción de reducción de la nómina, archivo de los comprobantes de pago de las cuotas del SENA y del ICBF (los famosos "paz y salvo"), por mencionar sólo las obligaciones más importantes. Todos estos requerimientos, formalidades, plazos y sanciones representan para la PYME formalizada costos adicionales, los cuales, aunados a las prestaciones sociales de más del 50% del salario básico que se mencionaron inicialmente, conforman un obstáculo considerable a su desarrollo económico.

5.2.3. Falta de personal calificado

Otro obstáculo para el desarrollo, el cual a pesar de no estar directamente relacionado con la legislación laboral, tiene una gran influencia en la situación de los empleados, es la *mala capacitación* y la resultante *falta de personal calificado*. Indiscutiblemente, es de gran importancia contar con un buen sistema educativo; tanto para una economía nacional, como especialmente para la PYME. Normalmente, la PYME no se ve en la posibilidad de elaborar sus propios programas de capacitación para sus empleados y no cuenta con la capacidad económica suficiente para emplear a expertos extranjeros⁵³.

La situación en el sistema educativo en Colombia es *dramática*. Conforme a un estudio realizado por parte del Ministerio de Trabajo, 2.2 millones de adolescentes de entre 12 y 14 años están marginados del sistema educativo. En promedio, 20 de cada 100 niños continúan fuera del sistema escolar. En educación secundaria sólo el 50% de los jóvenes de entre 12 y 17 años están matriculados en colegios. Como es de esperar, sobre todo la población con menores ingresos es la que no tiene acceso a la educación. Con una escolaridad promedio de escuela primaria de 3.7 años en regiones urbanas, y 1.7 años en regiones rurales, respectivamente. Colombia se encuentra *por debajo del promedio internacional*. Además, debe tomarse en cuenta que los niños colombianos sólo reciben la *mitad de las horas de clase* al año que los alumnos de países industrializados⁵⁴.

Desde el punto de vista de los actores entrevistados, se trata de un *sistema antiguo*, desarrollado fuera de contexto y de las necesidades reales del país. Además, en Colombia se invierte sólo *una muy pequeña parte de su PIB* para fines educativos: En promedio, el Estado gasta anualmente menos de US\$ 50 por cada alumno de primaria⁵⁵.

⁵³ En Colombia, la proporción de *personal no calificado* es mayor en la PYME (23%) que en las grandes empresas (14%). Véase ACOPI/FEDESARROLLO (1996), pág. 16 y siguiente.

⁵⁴ Presidencia (1996), pág. 57.

⁵⁵ En comparación con un promedio de US\$ 5.000.00 en los EEUU. Véase Dinero (1998), pág. 40.

La situación en los *estudios superiores* tampoco se presenta favorable. El Ministerio de Educación debería llevar un *control más estricto sobre los planes educativos* que se imparten en la gran cantidad de instituciones académicas. Continuamente aparecen nuevas universidades auto-nombradas. Una gran mayoría de estos nuevos "centros de educación", también llamados "universidades de garaje", no cuentan con las *mínimas condiciones* para prestar un servicio de educación de este tipo: no tienen bibliotecas, laboratorios, zonas de recreo, en ocasiones carecen hasta de las instalaciones más elementales como sillas en los salones de clase. En consecuencia, existen en Colombia cerca de 220 universidades, pero sólo 20 de ellas pueden colocar a sus profesionales en el competido mercado laboral⁵⁶.

Finalmente, cabe hacer mención de la función del SENA, el Servicio Nacional de Aprendizaje. La función principal de esta institución es la *capacitación técnica* y la *asesoría tecnológica* de las empresas en los sectores de la industria, del comercio, de servicios y de agricultura⁵⁷. Sin embargo, no cumple en forma debida con estas funciones. Muchas de las críticas se refieren a lo siguiente:

- La capacitación y la asesoría que el SENA ofrece debería orientarse más a las *necesidades de la PYME*.
- Debería mejorarse la *equidad de oportunidades* respecto al acceso a los servicios del SENA. El SENA presta diversos servicios *sólo a grandes empresas*. Y, a pesar de que el SENA es conocido como la "*universidad de los pobres*", son justo los pobres a los que se les dificulta el acceso, ya que en muchos de los cursos se exige un mínimo de diez años de escolaridad formal.
- Hay que mejorar la *interacción* entre las asociaciones empresariales y el SENA.
- A pesar de que el SENA se financia por medio de las contribuciones de los empresarios, el manejo y la administración están a cargo *principalmente de entidades estatales*.
- Debería aumentarse la capacidad del SENA para adaptarse a la demanda cambiante de la economía colombiana. Debido a su tamaño, esta institución pierde la flexibilidad necesaria respecto a la adaptación de sus servicios. También deberían realizarse más estudios para la identificación de las necesidades de los empresarios, así como análisis de impacto de los cursos existentes.
- El SENA debería aumentar su eficiencia en la realización de sus cursos de capacitación. El costo promedio de una hora de capacitación del SENA asciende a US\$ 42, comparado por ejemplo con US\$ 11 del servicio estatal ecuatoriano de capacitación⁵⁸.

⁵⁶ Portafolio (1998), pág. 12.

⁵⁷ El SENA fue fundado en 1957 y es financiado por los dos puntos porcentuales que cada empresario debe pagar. Las funciones del SENA se describen detalladamente en DNP (1998), pág. 30 y subsiguientes.

⁵⁸ Véase DNP (1998), pág. 30 y Zuleta (1999), pág. 42.

Estas circunstancias han conllevado a los empresarios a utilizar la oferta existente de capacitación y asesoría por parte del SENA sólo de manera *limitada*.

¿Cuál es la consecuencia para la PYME? Un gran porcentaje de la población adolescente entra *prematuramente* al mercado laboral con una *preparación insuficiente*. La PYME se ve enfrentada a una *oferta laboral deficientemente capacitada* que no puede satisfacer sus necesidades. En Colombia, sólo el 13% de los adolescentes termina sus estudios, comparado con aproximadamente 80% en los países industrializados⁵⁹. Desde el punto de vista de los empresarios e intermediarios entrevistados, en casi todos los sectores se observa una *falta de personal capacitado*⁶⁰. Es evidente que este desarrollo tiene consecuencias de gran alcance, tanto para la economía nacional como un todo, como para la PYME en especial.

5.3 Obstáculos impositivos

Hay dos aspectos por los cuales los empresarios perciben al sistema tributario como un obstáculo causado por el Estado. Por un lado está la *carga fiscal directa*, es decir, por el monto de los impuestos a pagar y, por el otro, la *carga fiscal indirecta*, es decir, por los costos que trae consigo el cumplimiento de todas las obligaciones fiscales. En este capítulo se tratarán brevemente estos dos aspectos, ya que en las Parte III y IV se abordan estos temas en forma detallada.

5.3.1. Carga fiscal directa

Las empresas colombianas están sujetas al pago de una *gran cantidad de impuestos*. Si se contabilizan todos los impuestos locales, nacionales y departamentales, las diferentes aportaciones, cuotas, deducciones, etc., se llega a *más de 60 tipos de impuestos*⁶¹. La percepción general de los empresarios respecto al pago de impuestos se puede resumir de la siguiente manera:

- En general, los empresarios perciben los impuestos como *demasiado elevados*, y hasta *confiscatorios*. Están convencidos de que en Colombia los impuestos son mucho más elevados que en otros países latinoamericanos⁶². También los representantes estatales y los intermediarios comparten este punto de vista.

⁵⁹ Véase ACOPI (1997), pág. 9.

⁶⁰ Este problema se vuelve aún más grave por las disposiciones laborales inflexibles respecto a personal extranjero. Véase Rocha/Sánchez (1998), pág. 50.

⁶¹ Para información más detallada, véase El Tiempo (1998 a), pág. 1A, 6D y 9D.

⁶² En efecto, Colombia es uno de los países de mayor cuota fiscal en América Latina. En lo referente al IVA, los colombianos, junto con los chilenos y los argentinos, pagan las tarifas más altas. También respecto al impuesto sobre la renta, Colombia es uno de los países con las más elevadas tasas fiscales. Véase El Tiempo (1998 a), pág. 9D.

- Los empresarios pagan sus impuestos, pero no reciben nada en retribución. Estarían dispuestos a pagar impuestos si pudieran gozar de una infraestructura adecuada, de una buena educación y de seguridad. Pero tienen la impresión de estar pagando impuestos para mantener la burocracia.
- Los empresarios se sienten engañados, ya que se ven confrontados con muchos negocios informales que no pagan impuestos y en consecuencia pueden competir con precios más bajos. Además sienten que el Estado se concentra más en las empresas formales para aumentar su recaudación. De este modo, se hace cada vez más grande el abismo entre las empresas formales y las informales.
- Desde el punto de vista oficial, respecto al IVA, el empresario no es un contribuyente, sino sólo un *recaudador temporal*, ya que este impuesto es pagado por el consumidor final⁶³. Pero el empresario no lo ve así: él percibe el IVA como un impuesto que tiene que pagar *dos veces*: primero al momento de comprar su materia prima, la cual se vuelve más cara por el IVA; y en la venta de su mercancía, ya que deberá reducir su margen de ganancia, para poder competir con las empresas informales, que no cobran IVA.
- En relación con el impuesto sobre la renta, el empresario considera, en primer lugar, que la renta presuntiva, un *impuesto mínimo estimado*, es muy pesado. Si su empresa no está siendo productiva, si está generando pérdidas o no está generando suficientes ganancias, deberá pagar un *impuesto presuntivo*, el cual corresponde al 5% de su patrimonio líquido o al 1.5% de su patrimonio bruto. Desde el punto de vista de los empresarios, en estos casos el Estado debería conceder subvenciones o, por lo menos, perdonarles el pago de impuestos.

5.3.2. Carga fiscal indirecta

Los diversos requerimientos y obligaciones respecto al sistema tributario son presentados detalladamente en el Capítulo 9 *Análisis de la legislación*. Por lo tanto, en esta sección sólo se mencionan brevemente las declaraciones obtenidas gracias a los instrumentos de recopilación de información de la Parte II.

- En general, se considera que el sistema fiscal es *extremadamente complicado*. Los distintos *tipos de impuestos*, junto con los diferentes *regímenes fiscales*, una gran cantidad de *plazos de pago* y los continuos cambios de normas han provocado una gran complejidad, debido a la cual se le imponen *elevados costos de cumplimiento* especialmente a la PYME, que cuenta con un aparato administrativo bastante modesto.

⁶³ Véase Cámara (1997), pág. 64.



- Para poder cumplir debidamente con todas las obligaciones –lo cual es necesario para evitar las *fuertes sanciones*– con frecuencia es necesario emplear personal adicional especializado en asuntos fiscales.
- La PYME considera que el procedimiento de la retención en la fuente es injusto. La razón principal de ello es que la estructura de este sistema implica a una *reducción de liquidez* de la empresa, debido a la retención de los impuestos por parte de terceros. En muchos casos, la empresa más grande retiene el impuesto en la fuente ante la empresa más pequeña. Esto es especialmente problemático para la PYME, ya que éstas a menudo sufren de falta de capital. Las grandes empresas tienen la posibilidad de retener *su propio* impuesto en la fuente, por lo que disponen de este capital y reciben una especie de *crédito gratuito a corto plazo*.
- Otro aspecto muy criticado es el *reembolso* de impuestos pagados demás (por ejemplo debido a pagos adelantados de IVA o por medio del procedimiento de retención en la fuente). Estos reembolsos o compensaciones con otras deudas fiscales a menudo implican procesos lentos y complicados, en los cuales el contribuyente debe entregar a la administración un sinnúmero de documentos, que en ciertos casos significa efectuar contribuciones adicionales.
- Por último, los empresarios y los gremios censuran la *falta de asesoramiento* de la PYME por parte de las autoridades fiscales. Muchos de los funcionarios fiscales se concentran en las grandes empresas, a las que se les adjudica una gran parte de la recaudación fiscal⁶⁴. La PYME no es tan importante para las autoridades fiscales, por lo que recibe un trato correspondiente.

En resumen, se puede observar que la PYME no sólo considera que las *tarifas fiscales son demasiado elevadas*, sino que además advierte que hay un trato injusto debido al *complicado sistema tributario*. Desde su punto de vista, la PYME debería gozar de un *trato preferencial* en comparación con las grandes empresas. En Colombia no se cuenta con una diferenciación de este tipo.

5.4. *Obstáculos financieros*

Tradicionalmente, la falta de acceso a los mercados crediticios y financieros es uno de los mayores problemas que enfrenta la PYME, tanto en países en vías de desarrollo, como también en los países industrializados. A continuación se presentarán brevemente las causas que en dificultan que la PYME acceda a créditos y a otras fuentes de financiamiento en Colombia. Debido a que el presente trabajo aborda el tema de los *obstáculos al desarrollo*

⁶⁴ Véase ANALDEX (1996), pág. 5.

motivados por el Estado, se abordará especialmente hasta qué punto el Estado perjudica el acceso de la PYME al crédito por medio de la legislación y sus actos⁶⁵.

5.4.1. Acceso al crédito

Las causas del difícil acceso al crédito para la PYME son muy diversas y complejas. Por un lado, son de gran importancia los aspectos de rentabilidad y riesgo y se encuentran estrechamente ligados a éstos, los problemas de información. Por otro lado, están también en primer plano los aspectos jurídicos e institucionales del sistema financiero. Estos últimos son de especial interés dentro del contexto del presente trabajo.

5.4.1.a) Garantías

La falta de cobertura del crédito por medio del patrimonio de la empresa es una de las razones principales por la que las instituciones financieras actúan de manera reservada cuando se trata de otorgar un crédito a una PYME. Un estudio efectuado en el año de 1996, dio por resultado que la razón principal para el rechazo de solicitudes de crédito a la PYME es que sus garantías son insuficientes⁶⁶.

En este contexto habrá de mencionarse que la legislación de garantías en Colombia limita sustancialmente la posibilidad de la PYME de garantizar sus créditos con bienes muebles. Las normas relevantes hacen imposible que la banca interesada constituya y ejecute eficientemente sus derechos⁶⁷. Esto perjudica a la PYME dado que un financiador potencial no puede: a) usar muchos bienes muebles como garantía; b) determinar fácilmente si un bien ya está utilizándose para garantizar otras obligaciones en vista de la poca confiabilidad de los registros públicos, y c) liquidar rápidamente las garantías, ya que éste es un proceso lento y costoso, que puede durar varios años.

La consecuencia lógica es que los costos de transacción para el otorgamiento de prendas son muy elevados y, por lo tanto, el sector financiero generalmente prefiere otorgar créditos a empresas que puedan garantizar sus deudas con bienes inmuebles. Esto también incluye a la PYME, pero en primera línea se trata de grandes empresas. Al problema de la falta de

⁶⁵ En este contexto, los obstáculos financieros al desarrollo son motivados indirectamente por el Estado, ya que en primera línea se trata de la relación entre la PYME y las instituciones financieras y el Estado sólo puede influir de manera indirecta, por medio de la legislación, de programas de financiamiento, de política monetaria, etc.

⁶⁶ ACOPI/FEDESARROLLO (1996), pág. 28.

⁶⁷ Las bases legales, tanto en el aspecto del registro de prendas como también respecto a la ejecución, se detallan en el Código de Comercio.

utilización de garantías de bienes muebles, que es típico para los países latinoamericanos, deberá darse una gran prioridad, debido a su *importancia económica directa*. Ciertos cálculos han dado por resultado que a través de una mejor legislación de registro y liquidación de prendas, el PIB podría aumentar hasta en un 20%, en primera línea gracias a un mayor otorgamiento de créditos a la PYME⁶⁸.

5.4.1.b) *Altos costos crediticios*

Desde el punto de vista de los empresarios, los *altos costos crediticios* representan un gran obstáculo al desarrollo. Debido al constante aumento de las tasas de interés en el transcurso del año de 1998, esta situación empeoró aún más. De este modo, era normal tener tasas de interés hasta del 45%.

Es lógico que surja el argumento de que los empresarios colombianos deberían endeudarse en el *extranjero*. Efectivamente, en los últimos años ha aumentado fuertemente el endeudamiento exterior del sector privado. Mientras que en 1990 la participación privada en la deuda externa total era de un 16%, en la actualidad ya ha ascendido a un 45%⁶⁹. Sin embargo, existen argumentos de peso que contrarios al endeudamiento exterior. Por una parte, la constante *inseguridad en torno al comportamiento del tipo de cambio* es un riesgo considerable. Y por otra parte, al momento de gestionar un crédito en el extranjero, el *marco legal* impone a los empresarios una carga adicional por medio del *control de circulación de capital*, que consiste en la *obligación de hacer depósitos* para créditos del extranjero a corto plazo: el 25% del valor desembolsado deberá depositarse en el Banco de la República durante 12 meses, lo cual, a su vez, aumenta el costo de financiamiento. La diferencia de intereses de un 14% de promedio en los años de 1993 a 1997 se redujo a un 6% debido a estos controles de circulación de capital. En otras palabras, la deuda exterior privada se encareció en un 8% debido a las medidas estatales de control⁷⁰.

⁶⁸ Véase National Law Center (1998), en el preámbulo.

⁶⁹ Estos datos provienen del Banco de la República.

⁷⁰ Véase Rocha/Sánchez (1998), pág. 10.

5.4.1.c) Sistema financiero

Comparados a nivel internacional, los bancos colombianos tienen aún un gran potencial de aumentar su eficiencia y bajar sus márgenes, en beneficio del cliente⁷¹. Además, debido a las economías de escala, las instituciones financieras normalmente no están interesadas en otorgar créditos a la PYME, ya que éstas casi siempre buscan créditos pequeños, los cuales imponen a los bancos *costos fijos relativamente elevados*. Además, las estructuras bancarias internas (estatutos, manuales, instrumentos crediticios, etc.) están diseñadas para créditos de gran magnitud. En pocas palabras puede decirse que los créditos otorgados a la PYME simplemente *no son rentables* para los bancos.

Adicionalmente cabe destacar que en Colombia, así como también en otros países en vías de desarrollo, a veces el capital bancario pertenece a los grandes *conglomerados empresariales*, los cuales tienen sus propios requerimientos de capital en sus empresas industriales, comerciales y agrarias. El consejo de administración a menudo está integrado por estos empresarios y sus grandes clientes, los cuales se ocupan principalmente del financiamiento de sus propias empresas y casi no atienden las necesidades financieras de la PYME. Por lo tanto no es sorprendente el hecho de que la PYME casi no es tomada en cuenta en la estrategia de cartera de la mayoría de los bancos, y que éstos casi nunca estén preparados para otorgar créditos menores a US\$ 50.000⁷².

Los pequeños y medianos empresarios colombianos acostumbran describir esta situación de la siguiente manera: "*En Colombia se le presta dinero a quien no lo necesita*" o "*Para que en Colombia te presten dinero, tienes que demostrar que no lo necesitas*".

5.4.2. Acceso a otras fuentes de financiamiento

5.4.2.a) Capital de riesgo

Tanto los empresarios como también los representantes estatales y de asociaciones han insistido en que Colombia es uno de los pocos países que no cuenta con una bolsa de valores para la PYME, ni con una institución que pone a disposición de la PYME *Capital de Riesgo (Venture Capital)*. Es cierto que en Colombia es prácticamente imposible que la PYME se cotice en la bolsa de valores. Tampoco se cuenta con una bolsa especial para la PYME. Sin embargo, esta situación puede observarse también en diversos países industrializados, acla-

⁷¹ Véase BID (1997 a), pág. 5 y Dávila (1999), pág. 160.

⁷² Véase Oehring (1992), pág. 6 y Stocker (1998), pág. 36.

rando que en ciertos países últimamente se han creado este tipo de instituciones⁷³. En Colombia, debido a las disposiciones fiscales, el financiamiento a través del mercado de capitales es encarecido sistemáticamente en relación al financiamiento por créditos⁷⁴. Actualmente, en Colombia existen tres *sociedades de capital de riesgo*: SERFINDES S.A., INNOVAR y SOCIA S.A. Sin embargo, hasta la fecha estas sociedades no han podido desarrollarse de la manera deseada. Las causas de ello se encuentran en tres diferentes ámbitos: en la *oferta* (es decir, en el sistema financiero), en la *demand*a (empresas y proyectos potencialmente innovadores), y en el *entorno*. Este último es el que interesa en primera instancia, e incluye los siguientes aspectos⁷⁵:

- a) *Alta carga tributaria* para inversionistas y *falta de incentivos fiscales* para capital de riesgo.
- b) *Marco legal restrictivo*, en el que a las instituciones financieras normales se les prohíbe invertir en capital de riesgo. Esto sólo es legalmente permitido a las sociedades constituidas específicamente para este propósito.
- c) No existe un *mercado secundario* eficiente o un mercado *over the counter* para el negocio con acciones de la PYME.
- d) *Insuficiente capacidad de instituciones estatales* como el Instituto de Fomento Industrial (IFI) o el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS), para apoyar al proceso de manera activa (por ejemplo, en la verificación de proyectos).
- e) *Tamaño reducido* del mercado colombiano.

De ahí ha de concluirse que en el futuro cercano en Colombia *no se desarrollará un mercado para capital de riesgo para PYME*, ya que en el entorno económico, institucional y cultural hay barreras demasiado altas.

5.4.2.b) Factoraje (Factoring)

En distintos países, el *factoraje* representa una *alternativa viable de financiamiento* para la PYME en lugar del crédito bancario común. No así en Colombia donde la PYME tampoco tiene acceso a esta fuente de financiamiento. Esto obedece a diferentes obstáculos, ajenos al Estado, sino de naturaleza privada⁷⁶. En Colombia, muchos de los proveedores de factoraje

⁷³ Por ejemplo, la bolsa Babystock AIM en Londres, el Nouveau Marché en París, el Easdaq en Bruselas, el Neue Markt en Alemania y el Nasdaq en los EEUU.

⁷⁴ De este modo, para 1996 se calculó un costo promedio de financiamiento por créditos del 29,7%, ante 33,7% por financiamiento en el mercado de capitales. Esta distorsión se debe a las diferencias en el gravamen. Véase Steiner/Soto (1998 c), pág. 17.

⁷⁵ Véase Ramírez (1997), pág. 12 y siguientes, así como pág. 67 y subsiguientes.

⁷⁶ Véase también Soto Valencia (1994), pág. 49.

no hacen negocio con PYME. En primer lugar debido al riesgo que representa para estas instituciones la mala calidad y la poca credibilidad de sus facturas. Adicionalmente, cabe destacar que ninguno de los proveedores hace negociaciones con montos inferiores a los US\$ 350 Para la PYME, que a menudo maneja montos pequeños, esto en muchos casos representa una limitante demasiado elevada. Otro problema adicional es la información de que se dispone. En muchas de las PYMES no se conoce el servicio de factoraje, o sólo se conoce en forma insuficiente.

5.4.2.c) *Leasing*

Al igual que el factoraje, el *leasing* también podría convertirse en una alternativa de financiamiento para la PYME. La ventaja del *leasing* es que el riesgo del acreedor disminuye, porque él es dueño de la máquina, del coche o de cualquier bien objeto del *leasing*. Además, para el empresario el *leasing* tiene la ventaja de la deducción tributaria. Sin embargo, respecto al acceso al *leasing*, el pequeño y mediano empresario colombiano se ve perjudicado por razones similares a las del factoraje.

5.5. *Obstáculos frente al comercio exterior*

Leonardo Ronderos, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Transitorios, Intermediarios Aduaneros y Almacenadores, FITAC, resume los *problemas burocráticos e institucionales* del comercio exterior colombiano, diciendo que el sistema colombiano de trámites aduanero se encuentra montado alrededor de la premisa de la *mala fé*. Esta declaración describe la manera en que el público percibe los procedimientos aduaneros: como un sistema que no fue establecido con el fin de facilitar el comercio exterior, sino de *poner trampas* para aquellos que pretendan evadir la vigilancia aduanera⁷⁷. Esto se manifiesta en que los estatutos aduaneros en Colombia no están establecidos en *una sola ley* (en un denominado y solicitado *Estatuto Único Aduanero*), sino que actualmente existe una *gran cantidad* de diferentes leyes, resoluciones, decretos, circulares, conceptos, definiciones y fallos de los tribunales. Además, estas normas son, en ciertos casos, *contradictorias entre sí* y dificultan el proceso de internacionalización, especialmente a la PYME que cuenta con un aparato operativo limitado⁷⁸. Mientras que las grandes empresas colombianas exportan cerca del 20% de sus productos, se estima que el porcentaje de exportación de la PYME es menor al 6%⁷⁹. Además, la situación antes descrita ha conllevado a la creación de *grandes vacíos*

⁷⁷ Se encuentra una evaluación similar en Cadena (1993), pág. 3 y subsiguientes.

⁷⁸ La estandarización de la legislación contradictoria y ambigua respecto al comercio exterior es considerado en general uno de los problemas más graves. Véase Zarama (1998), pág. 123. Se encuentra un resumen de la legislación respecto al comercio exterior en Castro/Sabalain (1997), pág. 22 y subsiguientes.

⁷⁹ Véase Zuleta (1999), pág. 27 y siguiente.

y confusiones en la legislación y, con ello, a una discrecionalidad de los funcionarios aduaneros⁸⁰. Los trámites y las formalidades en puertos y aeropuertos son muy complejos, tardados y casi siempre se llevan a cabo de manera manual. Las grandes demoras y especialmente los tiempos “muertos” durante los que la mercancía permanece quieta, representan costos considerables para los empresarios. También las empresas extranjeras temen a las autoridades aduaneras y portuarias colombianas, lo que ha ocasionado que en el extranjero el sistema colombiano se utilice de ejemplo de cómo *no* se debe organizar el control del comercio exterior⁸¹. A continuación se detallan algunos aspectos de manera más específica.

5.5.1. Disposiciones de exportación

Los pasos que hay que seguir para exportar mercancía, pueden resumirse de la siguiente manera:⁸²

Disposiciones de exportación

1. Estudio de mercado y de factibilidad.
2. El exportador remite factura proforma; el importador extranjero, en aceptación de las condiciones indicadas en la factura proforma, abre carta de crédito o remite letras o pagarés al exportador, por medio de su banco.
3. El exportador recibe confirmación de la apertura del Banco Comercial Colombiano y contrata el transporte.
4. En caso de requerirse registro sanitario, el exportador tramita la *autorización expresa* o inscripción ante la entidad correspondiente (dependiendo del tipo de mercancía).
5. Solicitud del certificado de origen en el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), llenado del formulario del Registro de Productores Nacionales (si no se requiere, pase al punto 8).
6. El exportador llena la solicitud del certificado de origen y lo entrega en el INCOMEX junto con la factura y la mercancía y los demás documentos.
7. El INCOMEX certifica el origen de la mercancía y el exportador recibe el certificado.

⁸⁰ Zarama (1998), pág. 77.

⁸¹ “Colombia se utiliza como ejemplo en el exterior de cómo no se deben hacer las cosas”. Declaración de Ronderos en La República (1998 a), pág. 2B.

⁸² Véase INCOMEX (1996 a), pág. 22 y subsiguientes.

8. El exportador adquiere y diligencia el Documento de Exportación en la Administración de Aduanas.
9. Solicitud del *visto bueno* en la autoridad correspondiente, la cual lo expide por medio de sello y firma (si no se requiere, pase al punto 10).
10. El exportador presenta los siguientes documentos en la Administración de Aduanas: documento de exportación, documento de identidad o el que acredite su autorización, documento de transporte, factura comercial, registro sanitario, autorización expresa e inscripciones ante las entidades correspondientes. El funcionario de la aduana revisa los documentos y la mercancía (en caso de considerarlo conveniente) y autoriza el despacho de la mercancía.
11. El exportador recibe el pago de la mercancía a través de su intermediario financiero.
12. El exportador solicita la venta de las divisas por medio de su intermediario financiero. En caso de que el financiamiento supere el término de 12 meses, la transacción deberá registrarse en el Banco de la República (excepto cuando se trata de negocios inferiores a US\$ 10.000).
13. Simultáneamente, el exportador apodera al intermediario financiero para solicitar el CERT⁸³ en el Banco de la República, que le será entregado al exportador por medio de la institución financiera.

Estos trámites, que en los últimos años han sido simplificados parcialmente, todavía muestran la presunción implícita de *mala fe* del empresario, que ante todo tiene *malas intenciones* y que por lo tanto intenta *evitar cualquier tipo de control*. Esto se manifiesta en la forma en que están estructurados los mecanismos y el control de la exportación. Por esta razón no sorprenden las quejas de los empresarios y de las asociaciones. Las quejas más mencionadas se refieren a los siguientes puntos:

- *Demoras en la tramitación oficial de los documentos.*
- *Centralización de la toma de decisiones.*
- *Capacitación de los funcionarios aduaneros y portuarios.*
- *Amplio margen de decisión de los funcionarios públicos.*
- *Demoras en el reembolso del IVA.*
- *Disposiciones y formalidades excesivas en la compra de divisas.*
- *Tiempos de espera en las aduanas y los puertos.*

Ante estas circunstancias no sorprende el hecho de que, en la comparación a nivel internacional, en Colombia se observa un gran potencial de mejora: mientras que un proceso comple-

⁸³ El CERT es un mecanismo de promoción de exportaciones bajo el concepto de devolución de impuestos indirectos en un bono que puede ser utilizado para el pago de impuestos, tasas y contribuciones. Véase INCOMEX (1996 a), pág. 13.

to de exportación en Colombia requiere en promedio de 20 días, este proceso en países industrializados dura normalmente de dos a tres días⁸⁴.

5.5.2. Disposiciones de importación

Con la finalidad de proporcionar un resumen general de los pasos requeridos para la *importación de mercancía*, a continuación se describen las disposiciones para una importación ordinaria⁸⁵:

Disposiciones de importación

1. Estudio de mercado y de factibilidad.
2. En caso de que sea legalmente requerido, el importador solicita el registro sanitario, la autorización expresa o la inscripción ante la entidad correspondiente (dependiendo del tipo de mercancía).
3. Licencia y registro de importación: radicación de una copia del documento de identificación o del Número de Identificación Tributaria (NIT) en el INCOMEX; compra y diligencia de la solicitud de importación; solicitud del *visto bueno* (si se requiere debido al tipo de producto); aprobación de la licencia y registro de importación por parte del INCOMEX.
4. Pago de la mercancía de importación: solicitud de apertura de carta de crédito o de giro al intermediario financiero.
5. Contratación de la sociedad certificadora, la cual se encarga de la inspección en el país de origen y de expedir el certificado (sólo para "productos sensibles").
6. El exportador extranjero despacha la mercancía hasta el puerto colombiano.
7. Una vez que la mercancía se encuentre en el país, la empresa de transportes elabora un manifiesto de carga para ser verificado por la Administración de Aduanas y entrega la mercancía a un depósito de Aduana.
8. Nacionalización de la mercancía: diligenciar formularios de *Declaración Andina de Valor en Aduana* y declaración de importación; entregar éstos junto con los demás documentos a la Administración de Aduanas; el inspector aduanero revisa la mercancía y autoriza el levante y retiro de la mercancía, el importador retira la mercancía del depósito.

⁸⁴ Estas cifras fueron publicadas por la Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX) en su asamblea anual en octubre de 1998.

⁸⁵ Véase INCOMEX (1996 b), pág. 15 y subsiguientes.

De manera similar a la exportación de mercancía, en años recientes hubo también una simplificación del procedimiento de importación de mercancía. Sin embargo, muchos de los empresarios siguen percibiendo este sistema como un *demasiado complicado*. En general, los aspectos que se identifican como obstáculos, son muy similares a los de la exportación:

- *Excesivas disposiciones y papelería.*
- *Demoras en la tramitación oficial de los documentos.*
- *Excesiva inspección física de la mercancía.*
- *Amplio margen de decisión de los funcionarios.*
- *Falta de procesos simplificados para pequeños volúmenes de importación.*
- *Proceso tardado de la nacionalización.*
- *Daños en la mercancía y tiempos de espera exagerados.*

5.5.3. Contrabando

Según Gabriel Guzmán, Jefe del Departamento Económico de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), el contrabando es el problema número uno que enfrenta el *pequeño y mediano comerciante*. Esta afirmación se sustenta con una encuesta realizada por la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI), según la cual el 40% de las PYMES encuestadas ve en el contrabando uno de los peores problemas para el desarrollo, el cual se agudizó después de la apertura económica de Colombia⁸⁶. La razón por la cual ha aumentado el contrabando en los últimos años se atribuye, en primer lugar, al *narcotráfico* —al cual se da la posibilidad del lavado de dinero mediante el contrabando— y, en segundo lugar, a los *bajos precios* de muchos productos del extranjero⁸⁷. En Colombia, el contrabando se aceleró fuertemente en los últimos años. Ciertos cálculos conservadores estimaron que hay una introducción ilegal por un monto total anual de aproximadamente 4 mil millones de dólares. Los sectores más afectados son la industria de confección, cuero, papel, imprenta, la industria alimenticia y metal-mecánica. Es absolutamente justificable el punto de vista de los pequeños y medianos empresarios entrevistados, de que el control eficiente de la importación de mercancía extranjera debe verse como una responsabilidad del Estado para la protección de la economía nacional. Así, en el año de 1997 se decomisó mercancía de contrabando por un monto de 160 millones de dólares, lo cual suma apenas *cuatro por ciento* del volumen total de contrabando. Esto significa que a pesar del aumento de la eficiencia del control de contrabando, un 96% de la mercancía de contrabando entra al país, sin ser detectado por las autoridades aduanales⁸⁸.

⁸⁶ ACOPI/FEDESARROLLO (1996), pág. 7.

⁸⁷ Véase Piza (1996), pág. 122.

⁸⁸ Véase Zarama (1998), pág. 75.

5.6. Obstáculos de infraestructura

5.6.1. Servicios públicos

Colombia es un país que en los últimos 30 años ha hecho esfuerzos importantes para solucionar el problema de la *falta de infraestructura* disponible al público. La nota editorial de la Revista del Banco de la República de noviembre de 1995 hace un análisis de una manera directa, inusual para las circunstancias colombianas⁸⁹:

“Colombia invierte anualmente en infraestructura física aproximadamente 6% del PIB, cifra superior al promedio de los países en desarrollo (4% del PNB). Con esta inversión, en los últimos años se han construido 6.300 kilómetros de nuevas carreteras asfaltadas, y se ha duplicado la red troncal; la producción de energía por habitante se ha triplicado; las líneas telefónicas se han multiplicado por cinco y 23% más de la población tiene acceso a agua potable. No obstante, la red vial del país es insuficiente y de baja especificación de velocidad y seguridad; la energía eléctrica no llega a cerca del 20% de las familias, la demanda de telecomunicaciones para modernizar la producción y fortalecer la competitividad nacional supera la oferta disponible, y más de 8 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable. Comparada internacionalmente, Colombia dispone de menos vías y energía por habitante que otros países de similar e incluso menor nivel de desarrollo”.

Los problemas más mencionados por parte de los empresarios referentes a los servicios públicos son: *precios exagerados* y constante aumento de los mismos, *la calidad* de los servicios (especialmente líneas telefónicas), dificultades respecto al *acceso* y *uso* de los servicios, retrasos en la *aprobación* e *instalación* (especialmente en nuevas líneas telefónicas), *problemas burocráticos en general, insuficiente atención al cliente* así como *la capacidad limitada de los funcionarios públicos*. Otro tema que causa gran preocupación e inseguridad a los empresarios es el *suministro de energía eléctrica*. Las interrupciones y variaciones que a menudo se presentan en el suministro de energía ocasionan *demoras en los procesos de producción*. Tal como se mencionó anteriormente, esta situación afecta en mayor medida a los pequeños y medianos empresarios, ya que éstos no están preparados para este tipo de emergencias.

El desacuerdo de los empresarios respecto a estos servicios tiene su justificación. La frecuencia de las interrupciones en el suministro de energía eléctrica en Colombia *es más del doble* del promedio en Latinoamérica. Y además de todo, los empresarios colombianos pagan mucho por este servicio: en 1996, el precio de un Kw/h en Colombia ascendía a

⁸⁹ Banco (1995), pág. 1.

US\$ 0.0763, el cual en comparación con el promedio latinoamericano de US\$ 0.0344, se eleva a más del doble⁹⁰. Se estima que el costo adicional total que se le impone a la economía colombiana debido a la inadecuada infraestructura asciende al 6.4% del PIB⁹¹.

5.6.2. Infraestructura de transporte

Dentro de los problemas de infraestructura, la *falta de infraestructura de transporte* merece una mención particular. Este obstáculo al desarrollo incluye las siguientes dificultades: *falta de cantidad, calidad, capacidad y mantenimiento de carreteras, instalaciones ferroviarias, puertos y aeropuertos*. Colombia cuenta con 309 kilómetros de carreteras pavimentadas por millón de habitantes. Este nivel representa *menos de la mitad* del promedio internacional de 683 kilómetros por millón de habitantes para los países con ingreso medio-bajo, entre los cuales se clasifica Colombia⁹². Se calculó que la deficiencia de la infraestructura equivale a un *arancel adicional del 12% sobre las importaciones* o un *impuesto del 8% sobre las exportaciones*⁹³.

Pero la deficiente infraestructura de transporte no es sólo un obstáculo para el empresario que se ve obligado a transportar su mercancía por el país. La *calidad de las carreteras* y la congestión vial se convierte en una verdadera pesadilla en las *grandes urbes* de Colombia, especialmente en Bogotá, lo cual ocasiona que las empresas tengan costos adicionales. La *falta de nuevas vías* y el *estado de las existentes*⁹⁴, la *organización existente del transporte público* y el exceso de *oferta de autobuses de servicio público* frente a la relativamente baja demanda de pasajeros son algunos de los elementos que inciden en el congestionamiento diario de las calles de Bogotá. La velocidad promedio de circulación en la capital colombiana se ha reducido paulatinamente y actualmente es de 12.5 kilómetros por hora, con tendencia a reducirse aún más.⁹⁵ Es evidente el alto costo de oportunidad que esta situación provoca al empresario. Y de nueva cuenta se ve más afectado el pequeño y mediano empresario, ya que éste normalmente tiene que llevar a cabo sus pendientes por cuenta propia y no cuenta con un mensajero que pudiera realizar este trabajo.

⁹⁰ Véase El Espectador (1999), pág. 2B.

⁹¹ Véase Rocha/Sánchez (1998), pág. 20.

⁹² ANALDEX (1996), pág. 17. También el promedio de Latinoamérica, con 863 kilómetros por millón de habitantes, es mucho mayor al de Colombia. Véase Presidencia (1996), pág. 35.

⁹³ ANALDEX (1996), pág. 9.

⁹⁴ En Bogotá, el 36% de las calles no están pavimentadas. Véase CNID (1996), pág. 23.

⁹⁵ El Tiempo (1997), pág. 10A.

5.6.3. Acceso a tecnología

Tal como en la mayoría de los países en vías de desarrollo, también la economía colombiana se ve dominada por una gran cantidad de empresas (especialmente pequeñas y medianas), que cuentan con un equipo tecnológico atrasado, y un pequeño número de empresas altamente desarrolladas desde el punto de vista tecnológico⁹⁶. Esto se relaciona con el hecho de que ante la PYME, la política económica en Colombia tradicionalmente se ha limitado a la prestación de servicios financieros, sin tomar en cuenta la *necesidad de la modernización tecnológica*. La situación de la falta de una política de incentivos para la modernización tecnológica, en combinación con altos aranceles y procedimientos de importación complicados, para bienes de inversión extranjeros, se ha traducido en la situación actual de la PYME, que puede describirse de la siguiente manera: tecnología obsoleta, falta de oferta de tecnología moderna, falta de centros tecnológicos y de asesoría estatales, falta de información sobre la existencia, las características y la aptitud de nuevas tecnologías, así como infraestructura deficiente para la transferencia de tecnología⁹⁷. Además, Colombia puede describirse en general como un país que cuenta con un *nivel de inversión extremadamente bajo* en ciencia y tecnología⁹⁸.

La responsabilidad del Estado respecto a la modernización tecnológica debe verse desde dos puntos de vista: por un lado, como *promotor y punto de información* para la transferencia de tecnología, y por el otro lado como *regulador* de las normas de calidad, para permitir a las empresas el acceso a los mercados internacionales. En especial, el Estado debería poner a disposición mecanismos que permitan a la PYME *identificar sus necesidades tecnológicas y tener acceso a las tecnologías necesarias*. En este contexto cabe mencionar el *papel del SENA*, el cual está a cargo de esta tarea en Colombia. En particular, habrá que fortalecer la capacidad de esta institución para que pueda cumplir con la exigencia de ser considerado un *centro de información para la modernización tecnológica*.

Sin embargo, también hay que considerar otro aspecto: el subdesarrollo tecnológico de Colombia está fuertemente ligado con las *características y la naturaleza del pequeño y mediano empresario*. Éste tiende a cerrarse en su *mentalidad empírica*. Cuando adquiere tecnología nueva, a menudo lo hace sin una selección previa y finalmente opta por la maquinaria más barata. O bien, decide adquirir máquinas viejas y usadas de una empresa grande, las cuales probablemente sean más modernas y más eficientes, pero su tecnología a menudo no concuerda con su escala de producción⁹⁹.

⁹⁶ DNP (1998), pág. 23.

⁹⁷ Véase por ejemplo Presidencia (1996), pág. 80 y siguiente, Mullin (1996), pág. 161 y subsiguientes o Zuleta (1999), pág. 34 y subsiguientes.

⁹⁸ Bernal (1998), pág. 252.

⁹⁹ Bernal (1992), pág. 33.

Según la opinión de varios empresarios, la situación de acceso a la tecnología ha mejorado en los últimos años gracias a la *apertura económica*. Esta observación también es común en los representantes del Estado, y en los intermediarios, quienes afirman que en la actualidad son otros problemas, los que obstaculizan el acceso de la PYME a las tecnologías:

- *Falta de información*: en Colombia no hay una institución que divulgue información útil y actualizada sobre nuevos desarrollos tecnológicos. Por razones obvias, la PYME no siempre puede estar al día respecto a esta información, lo cual deriva en que se pierdan muchas posibilidades.
- *Falta de crédito*: aunque exista tecnología adecuada y apta, y también el pequeño y mediano empresario esté enterado de su existencia, a menudo le falta liquidez o créditos para poder adquirirla.

Dentro de los obstáculos al desarrollo de la PYME relacionados con la tecnología, hay otro aspecto problemático digno de mencionarse: la *falta de orientación de la PYME hacia la calidad*. Distintos estudios e investigaciones sectoriales han dado por resultado que en muchos casos, las *tecnologías obsoletas*, la *mala calidad de la materia prima* y la *falta de investigación* han conllevado a que la PYME no acceda a la posibilidad de cumplir con los *requerimientos de calidad*, lo cual es necesario para la exportación.¹⁰⁰ Bernal describe esta situación de la siguiente manera: "En Colombia, el consumidor no pide calidad, el empresario no la toma en cuenta y el Estado no la promueve"¹⁰¹.

De ninguna manera se pretende negar que en última instancia el mismo pequeño y mediano empresario es responsable de la calidad de sus productos y del cumplimiento de las normas correspondientes. En la actualidad el empresario aún ve a la inversión requerida para ello, como gastos adicionales, en vez de una ventaja competitiva. Sin embargo, es responsabilidad del Estado crear el entorno requerido para ello. Hasta la fecha, éste no ha sido el caso en Colombia.

5.7. Obstáculos sociales

5.7.1. Informalidad

De cada 10 empleos creados en América Latina entre 1990 y 1995, más de ocho son informales. Se estima que en Bogotá aproximadamente el 60% de los empleos se encuentran en el sector informal¹⁰². A continuación se ilustrará la manera en que el fenómeno de la informalidad es percibido por parte de la PYME como obstáculo.

¹⁰⁰ Véase los así llamados "Acuerdos Sectoriales de Competitividad", MINDESARROLLO (1996 a, b y c).

¹⁰¹ Bernal (1992), pág. 21.

¹⁰² Maldonado/Hurtado (1997), pág. 16.

La informalidad debe verse desde dos puntos de vista: por un lado, las actividades informales representan en Latinoamérica la *única fuente de empleo accesible* y la *única fuente de ingresos* (aunque éstos sean bajos) para más de la mitad de la población laboral urbana. Por otro lado, con las precarias e inseguras condiciones laborales, el mal pago, así como la falta casi total de seguridad social, no se puede cumplir con las normas laborales más fundamentales para garantizar una vida digna. La informalidad en Latinoamérica ha sido investigada de forma intensa en los últimos 20 años. El presente estudio solamente toca el tema de la informalidad en la medida en que fue mencionado por los empresarios, los representantes estatales y los intermediarios como obstáculo para la PYME y para la economía nacional como un todo.

Para el Estado:

- La informalidad impide que una parte del PIB generado en la economía informal sea destinado al fisco en forma de impuestos, cuotas, contribuciones sociales, etc.
- En la mayoría de los casos, las empresas informales no sienten ninguna obligación de cumplir con las leyes y disposiciones respecto al medio ambiente, seguridad laboral, higiene, seguridad, etc.
- La informalidad hace imposible tener datos confiables acerca de demanda, oferta, situación de empleo y otros aspectos de los distintos sectores, que se requerirían para una planeación orientada hacia el futuro.

Para la empresa informal:

- Los trabajadores del sector informal reciben como remuneración en promedio la mitad de lo que reciben quienes trabajan en los sectores formales, a pesar de que trabajan más horas¹⁰³. Además, los puestos de trabajo son de inferior calidad, y normalmente los trabajadores no tienen acceso a los sistemas de regulación laboral, salarial ni de seguridad social.
- Para las empresas informales, el hecho de ser informal les imposibilita automáticamente el acceso a diversos mercados, como por ejemplo al crédito bancario formal, a licitaciones públicas y a ser proveedor de grandes empresas, que a menudo sólo trabajan con empresas formales.
- Además, tampoco les está abierto el camino a algunas instituciones como el sistema jurídico, programas gubernamentales de apoyo y demás.

Para la empresa formal:

- La empresa informal constituye un obstáculo de competencia desleal para la empresa formal, dado que por no pagar impuestos ni cargas sociales, y por remunerar a sus empleados con salarios inferiores al salario mínimo, tienen una ventaja competitiva injusta y consecuentemente pueden competir con precios más bajos.

¹⁰³ Maldonado/Hurtado (1997), en el prólogo.

- Este problema es un círculo vicioso: para recaudar más fondos, el Estado aumenta los impuestos frecuentemente y decreta impuestos adicionales. Con ello disminuye el margen de utilidad de las empresas formales, mientras que aumenta la ventaja competitiva de las empresas informales. Evidentemente disminuye el incentivo para formalizarse, el cual para el empresario consta de un cálculo racional de costo-beneficio¹⁰⁴.

Fuera de los aspectos culturales, la razón principal de la informalidad está relacionada con la *falta de condiciones favorables del entorno*, que crean los incentivos requeridos para la formalización. Lo que en primera línea ocasiona que los empresarios prefieran la informalidad con todas sus desventajas son, además de los procesos tardados de formalización y los correspondientes costos generados, las *obligaciones fiscales* relacionadas con la formalización. La tarea de crear un entorno positivo e incentivos para una constitución formal de la empresa, sin duda es responsabilidad del Estado.

5.7.2. Invasión del espacio público

La invasión del espacio público es un problema que afecta sobre todo al *pequeño y mediano comercio*. Bajo este término se entiende al hecho de que vendedores ambulantes, así como construcciones ilegales de empresarios informales invadan los espacios públicos como andenes, plazas, calles, parques, etc. A pesar de que éstos no cuentan con un permiso para llevar a cabo sus actividades, son tolerados por las autoridades. En un estudio se calculó que en Bogotá el 80% del espacio público está invadido¹⁰⁵.

Los que se ven más afectados por este obstáculo al desarrollo, son los negocios que se encuentran en la *cercanía* del área invadida. Primero, los propietarios de estos negocios tienen que competir con los bajos precios de los vendedores informales, cuya mercancía a menudo proviene del contrabando. Segundo, sienten que corren el riesgo de perder a su clientela, que prefiere dejar de hacer negocios en las áreas afectadas. Otras consecuencias negativas son: pérdida de valor de los inmuebles que se encuentran en estas zonas, aumento de la inseguridad y caos vial.

¹⁰⁴ En este contexto, véase también De Soto (1989), pág. 172 y subsiguientes.

¹⁰⁵ CNID (1996), pág. 8.

5.7.3. Inseguridad y violencia

La criminalidad, violencia e inseguridad correspondiente forman otro factor social que implica altos costos adicionales para la PYME colombiana. Este rubro incluye lo siguiente: criminalidad urbana, violencia debido a las condiciones parecidas a una guerra civil que vive Colombia, asaltos en la red vial, amenazas y secuestros por parte del crimen organizado y no organizado, chantaje y pagos por protección de la guerrilla y paramilitares¹⁰⁶. También la criminalidad en el trabajo es un factor adicional, que le ocasiona costos adicionales al pequeño y mediano empresario¹⁰⁷. De nueva cuenta, la PYME es más afectada por la criminalidad y la inseguridad que las grandes empresas, ya que en el menor de los casos disponen de la capacidad para adoptar las medidas de seguridad necesarias, como por ejemplo: la contratación de personal de seguridad privada, vigilancia durante las 24 horas o instalación de un sistema de alarma.

5.8. Obstáculos jurídicos

Uno de los problemas institucionales más perceptibles de Colombia es la crisis *del aparato jurídico*. Esto afecta más a la PYME ya que ésta casi nunca dispone de las capacidades financieras y administrativas requeridas para lidiar con los procesos tan lentos. Los evidentes síntomas de la baja efectividad del sistema jurídico colombiano pueden describirse de la siguiente manera¹⁰⁸:

- Gran concurrencia y sobrecarga de los tribunales.
- La capacitación de los jueces y de los funcionarios jurídicos.
- El nivel de profesionalismo y motivación de algunos funcionarios jurídicos.
- Demora considerable en la definición de la situación legal de los respectivos conflictos.
- El problema de la impunidad en la mayoría de los actos ilícitos.
- La credibilidad del aparato jurídico.
- Incremento de la auto-justicia de las víctimas debido al fracaso del sistema jurídico.

No se pretende hacer énfasis en todas las deficiencias del sistema jurídico colombiano, sino sólo en cuatro elementos jurídicos generales, por los cuales la PYME se ve más afectada: cumplimiento de contratos, derecho a la propiedad, protección de marcas y patentes, así como la contradicción y la poca duración de la normatividad existente y el amplio margen de poder discrecional de los funcionarios que resulta de ello.

¹⁰⁶ En los últimos cinco años en Colombia hubo 120.000 muertes, 8.000 secuestros, 1.200 personas desaparecidas y 708 masacres en la población civil a causa de la violencia. Para mayores detalles, véase Defensoría (1998), pág. 5 y subsiguientes.

¹⁰⁷ El 65% de los accidentes mortales en el trabajo en Colombia es de tipo criminal. Véase El Tiempo (1998 b), pág. 1B y 3B.

¹⁰⁸ Para mayores detalles, véase DNP (1998), pág. 107 y subsiguientes.

5.8.1. Cumplimiento de contratos

El incumplimiento de contratos y, especialmente, la *falta de coacción* de derechos contractuales, representa un importante obstáculo al desarrollo de la PYME en Colombia. El actual sistema jurídico dificulta considerablemente la gestión de una empresa, ya que sólo el 3% de todos los litigios económicos son juzgados y sólo el 1% de los casos son condenados¹⁰⁹. En general, se estima que más del 90% de los delitos quedan impunes¹¹⁰. Por ello urge estructurar en Colombia una institución que proteja los derechos contractuales de manera eficiente y que vele por el cumplimiento de los contratos dentro de un tiempo razonable. Debido a las *grandes demoras* de las resoluciones, que pueden durar hasta diez años, los empresarios pierden el interés al respecto, ya que el monto en litigio disminuye constantemente debido a la inflación.

5.8.2. Derecho a la propiedad

En América Latina, el fenómeno de la falta de garantía de la propiedad cuenta con un *componente histórico*. Desde las guerras de independencia, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha limitado la libertad económica y el derecho a la propiedad. Con algunas pocas excepciones, los gobiernos de los países latinoamericanos han tratado de evitar de este modo la modernización de la sociedad, por miedo a la inseguridad, a la individualidad y a posibles procesos de democratización¹¹¹. Por lo tanto, en Latinoamérica y en Colombia en especial, la falta de garantía de la propiedad debe analizarse en este contexto.

En Colombia, el punto clave se encuentra en el artículo 58 de la constitución, que permite expresamente una *expropiación por vía administrativa sin indemnización*. Esta situación ha ocasionado que los inversionistas potenciales se vean confrontados con un *factor adicional de inseguridad*, el cual puede influir negativamente en la decisión de invertir en Colombia.

5.8.3. Protección de marcas y patentes

En Colombia, la legislación respecto a la protección de marcas y patentes está subdesarrollada en relación con los países industrializados. En este contexto, la empresa *Monitor* ha identificado algunos sectores, en los que la protección es insuficiente o inexistente¹¹². En Colombia, la protección de marcas y patentes se regula por medio de una gran cantidad de disposiciones

¹⁰⁹ Véase ANALDEX (1996), pág. 5.

¹¹⁰ Véase Cárdenas/Steiner (1998), pág. 127.

¹¹¹ Holden/Rajapatirana (1995), pág. 92.

¹¹² Cámara (1994), pág. 127 y 176.

jurídicas: acuerdos internacionales y legislación supranacional, normas constitucionales, leyes nacionales, así como decretos a nivel inferior. La *vigencia simultánea* de estas distintas normas, así como las *frecuentes resoluciones* del Grupo Andino respecto a la protección de patentes y marcas, han ocasionado grandes dificultades en la *interpretación y aplicación* de estas bases legales. En especial, la falta de criterios claros de interpretación resulta ser excesivamente problemática¹¹³. Además, existen distintas áreas jurídicas, que en otros países han sido reguladas desde hace tiempo, y para las cuales en Colombia no existe disposición alguna.

5.8.4. Contradicciones y arbitrariedad en el sistema jurídico

Las contradicciones y la poca duración de ciertos decretos jurídicos, así como el amplio margen de decisión, significan otro obstáculo al desarrollo de la PYME, muy lamentado en las entrevistas y los grupos de enfoque. Los empresarios se preguntan: ¿cómo es posible ser competitivo y eficiente, si muchos de los *nuevos decretos del Estado contradicen a las normas existentes* y si las distintas entidades administrativas *se comportan de manera contradictoria* entre sí? Es necesario responsabilizar al Estado de que cada nuevo decreto se haga pasar a través de todos los ministerios y otras autoridades y de declarar su obligatoriedad. Esta evidente exigencia ha sido manifestada repetidamente por parte de distintos gremios.

Otro problema relacionado con el sistema jurídico es el fenómeno de las *inconsistentes reglas del juego*. Siendo objeto de distintos estudios realizados acerca de problemas institucionales en países latinoamericanos, este obstáculo al desarrollo casi alcanza la importancia de un mito. Sin embargo, al menos en Colombia, éste es un gran obstáculo que se observa en la realidad. El Estado hace el intento de afrontar los crecientes problemas mediante una mayor cantidad de nuevos decretos, sin tomar en cuenta los costos económicos que éstos ocasionan. Mientras que en Colombia, antes de 1989, la tasa de crecimiento de las disposiciones legales se duplicaba cada 25 años, entre 1989 y 1995 el tiempo de duplicación fue de sólo cinco años.¹¹⁴ Normas inestables pueden ocasionar *ineficiencia administrativa*, dificultando la planeación a mediano o largo plazo. Un ejemplo que fue mencionado por parte de distintos empresarios, son las leyes que regulan ciertos *requerimientos respecto a la contabilidad*. El obstáculo al desarrollo conformado por las inconsistentes reglas del juego también es un punto central en lo referente a los *aspectos tributarios*. En la Parte III de este estudio se abordará este tema en forma detallada.

¹¹³ DNP (1998), pág. 111.

¹¹⁴ González (1998), pág. 64.

5.9. Obstáculos políticos

5.9.1. Política hacia la PYME

En distintos países, especialmente en América Latina, las políticas del Estado no le dan la importancia a la PYME que ameritada por su función social: como la generación de empleos, la nivelación del ingreso nacional, la democratización de la sociedad, etc. Este también es el caso en Colombia¹¹⁵. Frecuentemente se escuchan las mismas quejas de parte de políticos, gremios, empresarios e instituciones de los más diversos géneros: que la política económica de Colombia se ha dirigido principalmente hacia las grandes empresas, mientras que la PYME es aplazada como una existencia oculta en forma de "sector olvidado"¹¹⁶. En este contexto, la estructuración de la política económica, es decir, la *falta de una política integral para la PYME*, es percibida como un obstáculo adicional al desarrollo en un sentido más amplio. Con esto se pretende manifestar que a pesar de que hay distintas instituciones estatales que han desarrollado programas específicos para la PYME, éstos existen en forma fragmentaria y sin relación lógica entre sí. Lo que se exige es una política *enfocada hacia la PYME*, o bien, un *trato especial de la PYME*, que, además de los programas crediticios usuales, contenga estrategias respecto a la capacitación, modernización tecnológica, así como fomento de la exportación. La Ley PYME de 1988, que en realidad nunca fue aplicada y que se basó en un modelo económico cerrado, no pudo cumplir con esta función¹¹⁷.

Otros aspectos que se han encontrado por medio de los distintos instrumentos de recopilación de información y que están estrechamente ligados con el problema de la política económica desequilibrada, son:

- La competencia desleal con los grandes grupos empresariales debido a la inexistencia de leyes antimonopolio.
- Necesidad de "visión de mercado" por parte del Estado (por ejemplo: la falta de identificación y apoyo de sectores estratégicos).
- La proclamación del estado de *Emergencia Económica* a principios de 1997, originado por una inminente crisis monetaria. Las "acciones extraordinarias" tomadas por el gobierno, especialmente, los aumentos de las tasas tributarias se conservaron incluso después de haberse reducido la crisis.
- Precios volátiles, mala calidad y falta de disponibilidad de materia prima.

¹¹⁵ Véase ACOPI/FEDESARROLLO (1996), pág. 25.

¹¹⁶ Adicionalmente, también las microempresas gozan de ciertos programas y privilegios, a los que la PYME no tiene acceso. Véase Bernal (1998), pág. 243.

¹¹⁷ Véase Bernal/Pinto (1990), así como Ley 78 de 1988.

- La imagen negativa que afecta a Colombia más allá de sus fronteras, especialmente en los EEUU, que es el país más importante de intercambio comercial (la *descertificación* y las resultantes sanciones morales, financieras y comerciales).
- La inestabilidad política y la incertidumbre.

Desde el punto de vista económico, debe tenerse cuidado con algunas de las exigencias, pero en general hay que aceptar que son fundadas las quejas acerca de la indiferencia del Estado ante la PYME. En distintos países, la experiencia ha mostrado que los sistemas externos de apoyo para la PYME –sean de naturaleza estatal o privada– pueden ser muy convenientes. Esto se basa en dos razones: las grandes empresas disponen de sus propias capacidades para efectuar programas de investigación, de capacitación y de otro tipo, los cuales les posibilitan estar actualizados en todos los aspectos. Al mismo tiempo, normalmente disponen de contactos con el sector financiero, mediante los cuales tienen acceso al crédito con condiciones relativamente favorables. De lo contrario, la PYME, debido a su tamaño, en muchos casos está sujeta a ayuda externa para poder satisfacer sus necesidades tecnológicas, financieras y de otro tipo. El segundo argumento que habla a favor de un apoyo externo de la PYME es el de la ya mencionada *rentabilidad social*. El beneficio económico total de la PYME sobrepasa la suma de las ganancias de las empresas individuales.

5.9.2. Representación de los intereses de la PYME

El hecho de que la PYME es tomada en cuenta en forma desproporcionada respecto al proceso político de decisión, se relaciona con la *representación deficiente de sus intereses*. Hasta la fecha, los gremios no han podido cumplir con su función de representantes. En el pasado, han hecho resaltar demasiado el “*síndrome de la cultura del pobrecito*”¹¹⁸. Conforme a esta concepción, la PYME requiere de apoyo y tiene derecho a él, ya que es el eslabón más débil en la cadena de producción. Esto conlleva a que no quieran dejar de “ser débiles”. En lugar de ello, los gremios deberían respaldar los intereses de la PYME, creando un entorno en el que se haga posible una *competencia justa en iguales condiciones*.

5.9.3. Obstáculos macroeconómicos

Aunque los *problemas macroeconómicos* no sean el objeto principal de esta investigación, se mencionan al margen de la misma, ya que en ciertos casos significan obstáculos al desarrollo

¹¹⁸ Véase ACOPI/FICITEC (1997), pág. 45.

motivados por el Estado. En este contexto ha de mencionarse especialmente el *tipo de cambio*. Por un lado, la *fuerte reevaluación real* del Peso de aproximadamente 25% en los años 90 ha ocasionado la disminución del crecimiento de las exportaciones colombianas¹¹⁹. Dicha revaluación fue ocasionada en primera instancia por la gran demanda nacional, el aumento de los gastos públicos, la acumulación de capital y la ampliación del volumen crediticio nacional. Por el otro lado, esta *sobrevaloración* del Peso ha conducido a la *inestabilidad del tipo de cambio e incertidumbre* respecto a su desarrollo futuro, lo cual es percibido como un obstáculo al crecimiento por parte de los empresarios y gremios. En este contexto se hace mención de la *inflación*, la cual en Colombia alcanza un promedio anual de más del 20% desde principios de los años 90¹²⁰. Por esta razón se distorsiona la estructura real de los costos y se dificultan las decisiones financieras. El poder de compra, especialmente de la población más pobre, va desapareciendo y la competitividad de las empresas disminuye, aún más en combinación con la reevaluación del Peso.

5.10. Obstáculos culturales

5.10.1. Corrupción

Uno de los obstáculos más graves para el desarrollo, que no sólo afecta a la PYME, sino a cada uno de los ciudadanos de Colombia, es la *corrupción*¹²¹. El bienestar económico se ve reducido de distintas maneras: por un lado, debido a la pérdida de recursos, la cual proviene tanto de los esfuerzos del Estado para prevenir y detectar la corrupción, como también de los esfuerzos de los funcionarios de no ser descubiertos; y, por el otro lado, por la distorsión de los incentivos económicos¹²². El problema de la corrupción se observa en diversos actos del Estado, pero el empresario la percibe más fuertemente en ciertas áreas. En Colombia, éste es el caso especialmente en las licitaciones públicas, en la importación y la exportación (autoridades de aduanas y puertos), en el caso de licencias (ambientales, sanitarias, de funcionamiento y de construcción) y en los servicios públicos¹²³. Además, por diversas razones la corrupción se observa de forma dominante en el área de la administración tributaria. Este tema se abordará más adelante.

La corrupción se puede describir como un *problema estructural y cultural*, que está estrechamente ligado con otros vicios de la administración pública: el formalismo que no se

¹¹⁹ Véase Rocha/ Sánchez (1998), pág. 6 y pág. 49.

¹²⁰ Rocha/Sánchez (1998), pág. 2.

¹²¹ Colombia, Venezuela, Rusia y Ucrania pertenecen a los países más corruptos del mundo. Véase Dinero (1998), pág. 24.

¹²² Bernal (1992), pág. 61. Ha de mencionarse de manera crítica que la corrupción no sólo consta de la parte que acepta un pago ilegal (normalmente un funcionario), sino también de la parte que está dispuesta a realizar este pago.

¹²³ Para mayores detalles, véase Cárdenas/Steiner (1998), pág. 3.

basa en objetivos sino en reglamentos, otorgando más importancia al papeleo que a las circunstancias de la realidad, crea la necesidad de un gran número de funcionarios públicos, lo que ocasiona más burocracia. La burocracia y los problemas ocasionados por la misma respecto a las formalidades y trámites pueden llevar directamente al *clientelismo*, al *enriquecimiento ilícito* y finalmente a la *corrupción*. Adicionalmente, el relativamente mal pago de los funcionarios, la falta de normas y procesos disciplinarios, así como la lentitud observada en algunas dependencias de la administración pública fomentan la corrupción¹²⁴. Por esta razón, en todos los intentos de contener la corrupción, se debe tomar en cuenta su fundamento como punto de partida. Este concepto se incluirá en la elaboración de propuestas concretas en la Parte IV.

5.10.2. Resistencia y lentitud de la administración

Los obstáculos al desarrollo de la PYME que hasta aquí se han descrito, no son nuevos, y tampoco lo son los intentos de solucionar estos problemas. En los últimos 20 años se realizaron diferentes esfuerzos para mejorar la relación entre las empresas y el Estado, y reducir la burocracia, simplificar las regulaciones y las disposiciones, así por optimizar la eficiencia, como la imagen del Estado. A continuación, se describen brevemente las iniciativas más importantes¹²⁵:

Año	Iniciativa
1981	El gobierno de Turbay Ayala, a través del Decreto 1933, creó el <i>Comité para la Racionalización de la Gestión Pública</i> (consistente en el <i>Comité de Desburocratización</i> y el <i>Comité de Colombia Ágil</i>), con el fin de simplificar y racionalizar los trámites internos (contratación, delegación de funciones, etc.).
1982	Se dictó el Decreto 682 en el que se establecieron normas para los procesos administrativos (racionalización y simplificación).
1985	La administración Betancur Cuartas, mediante el Decreto 1324, reintegró el Comité para la Racionalización de la Gestión Pública.
1986	El gobierno Barco Vargas, mediante el Decreto 3435, creó la <i>Comisión de Colombia Eficiente</i> . Este programa fue coordinado por las Cámaras de Comercio y alcanzó –según sus propios balances– más de 100 mejoramientos concretos.
1987	Mediante el Decreto 342 se creó la Comisión para el reordenamiento de la administración pública.
1987	El Decreto 01035 creó la comisión " <i>Cundinamarca Eficiente</i> " y ordena el desarrollo de <i>Comisiones Municipales de Eficiencia</i> .

¹²⁴ Véase SEI (1993), pág. 21 y subsiguientes.

¹²⁵ Bernal (1992), pág. 62. En la Parte III se detallan los motivos de la corrupción en relación a la administración tributaria.

- 1988 El Decreto 0658 dictó normas sobre eficiencia administrativa en el Distrito Especial de Bogotá.
- 1989 El Decreto 1150 creó la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano.
- 1990 Se creó la *Consejería para la Modernización del Estado*, la cual busca servir de interlocutora entre el Estado y el sector privado.
- 1993 El Ministerio de Desarrollo Económico (MINDESARROLLO) contrató a la empresa Sistemas Especializados de Información (SEI) para realizar una investigación de la eficiencia de los trámites administrativos del Estado.
- 1995 Se dictó el Decreto 2150 (*Estatuto Antitrámites*), cuyo objetivo es eliminar reglamentos, formalidades y trámites innecesarios.
- 1997 La *Consejería para la Administración Pública* del órgano ejecutivo elabora el estudio "*Un Año del Estatuto Antitrámites*" acerca de los logros del Decreto 2150.

A pesar de múltiples esfuerzos hacia la racionalización, la simplificación, la desburocratización, etc., y a pesar de haber podido alcanzar ciertos logros a corto plazo, en ninguna de las iniciativas mencionadas se obtuvo un *éxito sostenible*. Muchas de las iniciativas perdieron vigencia a través del tiempo. La principal causa de ello es la *lentitud y la resistencia al cambio de las autoridades respecto a sus actividades*. Las entidades involucradas no asumen su papel de manera suficiente y no demuestran la responsabilidad necesaria del compromiso ni la voluntad política para crear las bases para un mejoramiento sostenible. No es sorprendente este comportamiento por parte de los funcionarios en ciertos niveles de la administración, ya que se ven beneficiados directamente por dicha lentitud del Estado, mediante la conservación de su empleo (el cual por el contrario hubiera sido eliminado eventualmente), como también de los ingresos adicionales provenientes de la corrupción.

Otras causas que impidieron una realización exitosa de las iniciativas planteadas son la limitación en la participación del *sector privado*. Todos los intentos mencionados surgieron por iniciativa del Estado o de sus entidades, sin apoyo suficiente del sector privado. Debe ser el sector privado quien presente y discuta alternativas, y el gobierno el que ejecute a través de actos de autoridad dichas iniciativas privadas. Además, las iniciativas mencionadas eran dirigidas hacia ineficiencias y trámites *en general*, no específicamente hacia la relación empresa-estado, y dentro de la misma, hacia obstáculos *concretos*. De todo lo analizado es necesario recoger la experiencia y aprender de los errores para garantizar el éxito de futuras iniciativas como es el caso del presente trabajo.

5.11. Obstáculos adicionales

5.11.1. Licitaciones públicas

Uno de los aspectos negativos de las licitaciones públicas que se debería atacar con urgencia es la corrupción. Desde el punto de vista de la gran mayoría de los entrevistados, el mercado de las licitaciones públicas se puede cerrar para todas aquellas empresas que están dispuestas a ganar una licitación con medios legales¹²⁶. Especialmente para la PYME, otro aspecto problemático son las complicadas condiciones y formalidades, con las que una empresa debe cumplir para ser admitida a una licitación¹²⁷. Ciertos estudios realizados han dado por resultado que los criterios de evaluación sistemáticamente le dan la preferencia a las ofertas de las grandes empresas en vez de la PYME¹²⁸. Pero en el contexto de las licitaciones públicas y su adjudicación, lo que tiene las mayores consecuencias para la PYME son las condiciones de pago. El Estado colombiano no siempre está en capacidad de pagar puntualmente. El anticipo exigido del 30% muchas veces es pagado hasta después de haber terminado los trabajos. Pueden pasar años hasta que se hayan completado los pagos totales. Normalmente, la PYME no dispone de la capacidad financiera para poder soportar estos largos plazos de pago. Estas circunstancias excluyen a la PYME automáticamente del proceso de licitación.

5.11.2. Centralización

Aparte de los ya mencionados aspectos por mejorar en la administración pública, tales como: la corrupción, trámites, el amplio margen de decisión, etc., en esta parte se menciona otra característica de las autoridades colombianas, crítica especialmente para la PYME: la centralización. Sin desconocer los avances realizados en los últimos años, en Colombia hay una gran centralización de las instituciones estatales y los procesos de toma de decisiones políticas. Además, el Estado no dispone de una verdadera política de desarrollo regional.¹²⁹ Gran parte de las organizaciones nacionales y autoridades se encuentra en Bogotá. Para la mayoría de los trámites oficiales (como por ejemplo registros, solicitudes de licencias, participación en programas de apoyo económico o servicios públicos) el empresario debe acudir, ya sea a la capital del país, o por lo menos a la capital de la provincia. La PYME se ve más afectada por esta distancia geográfica de los centros de toma de decisiones que los grandes empresarios, ya que estos últimos, si no tienen su sede principal en Bogotá, por lo menos disponen de una representación en esta ciudad.

¹²⁶ Véase SEI (1993), pág. 3 y subsiguientes, así como Presidencia (1997), pág. 19.

¹²⁷ Con los testimonios de dos empresarios encuestados se pretende ilustrar este aspecto parcial: "Es más fácil ganarse la lotería que ganarse una licitación sin soborno!" y "Si no hay soborno, no hay contrato".

¹²⁸ Normalmente, estos requerimientos están adaptados a las grandes empresas, de modo que en las licitaciones a menudo trabajan hasta cinco empleados al mismo tiempo en la elaboración de una oferta, para poder cumplir con todas las formalidades. Por lo regular, la PYME no dispone de personal con estas capacidades. Véase SEI (1993), pág. 29 y siguiente.

¹²⁹ Véase BID (1997 a), pág. 4.

5.11.3. Sistemas de control

El artículo 83 de la constitución colombiana señala que los actos, tanto de los particulares como de las autoridades públicas, deben ceñirse a los postulados de la buena fe. Además, los funcionarios deben suponer siempre, en la gestión de sus actividades, que el ciudadano actúa de buena fe. También existen otras normas legales en las que se repite esta disposición¹³⁰. Sin embargo, respecto al control estatal, este principio aún no ha podido imponerse, excepto en algunos casos. Esto se manifiesta en que el control normalmente se lleva a cabo *a priori* en vez de *a posteriori*, aún cuando el control sólo es de *naturaleza formal*, es decir, cuando hay que cumplir con ciertos requerimientos formales, como por ejemplo: llenar formularios o entregar documentos. Los controles previos eventualmente pueden significar una gran pérdida de tiempo para los empresarios, ya que durante el tiempo de la entrega y el procedimiento de la solicitud normalmente no se les permite comenzar con el trabajo en cuestión. Evidentemente aquí no se trata de los controles previos necesarios en caso de riesgos para la salud, el medio ambiente y demás. La consideración central es que muchos de los controles que existen actualmente son sólo de *naturaleza formal*. La mayor parte de los controles podría ser reemplazada por controles posteriores, con lo que no se limitarían las posibilidades de supervisión del Estado, pero sí se les evitarían demoras y costos de oportunidad a los empresarios.

5.11.4. Sistemas de información

El *difícil acceso a la información relevante* para los pequeños y medianos empresarios representa un problema especial, ya que se presenta en relación a una gran cantidad de obstáculos aquí mencionados. Por medio de los contactos con las empresas se determinó que a éstas les hace falta la información requerida en los *asuntos más diversos* como por ejemplo en el sistema tributario, el acceso al crédito, programas estatales de fomento y capacitación, etc. En ciertas áreas, los empresarios no conocen ni la legislación relevante, ni las entidades responsables. Pero tampoco se dispone de información suficiente acerca de los mercados nacionales e internacionales, como por ejemplo: precios, demanda, requerimientos, etc., además de que este tipo de información tiene un alto precio de adquisición para el empresario¹³¹.

Este problema tiene dos raíces: por un lado, existe una *deficiencia en la divulgación* de información requerida por el empresario por parte del Estado. Incluso se da el caso de que los *funcionarios responsables* no tienen el conocimiento necesario, están mal capacitados

¹³⁰ Véase BID (1997 a), pág. 5.

¹³¹ Por ejemplo Decreto 2.150 de 1995, en la introducción.

y no disponen de la información requerida respecto a su área administrativa¹³². Por otro lado, también es culpa del *mismo empresario*, el cual en muchas ocasiones no está dispuesto a invertir el tiempo necesario para acceder a la información existente. Por consiguiente, el problema deberá ser solucionado *por ambas partes*. Disponiendo de una política de información adecuada, algunos de los obstáculos aquí descritos podrían ser eliminados o, por lo menos reducidos.

6. INTERRELACIÓN ENTRE LAS ÁREAS PROBLEMÁTICAS

En la elaboración de la Parte II se identificaron 34 obstáculos distintos al desarrollo de la PYME causados por el Estado. En la siguiente tabla se resumen estos resultados nuevamente de manera esquemática:

Obstáculos de formalización	Constitución de la empresa	Requisitos ambientales	Leyes de ordenamiento territorial	
Obstáculos laborales	Cargas sociales	Otras disposiciones laborales	Falta de personal calificado	
Obstáculos tributarios	Carga fiscal directa	Carga fiscal indirecta		
Obstáculos financieros	Acceso al crédito	Capital de riesgo	Factoraje	Leasing
Obstáculos de comercio exterior	Disposiciones de exportación	Disposiciones de importación	Contrabando	
Obstáculos de infraestructura	Servicios públicos	Infraestructura de transporte	Acceso a tecnología	
Obstáculos sociales	Informalidad	Invasión del espacio público	Inseguridad y violencia	
Obstáculos jurídicos generales	Cumplimiento de contratos	Garantía de propiedad	Protección de marcas y patentes	Contradicción y arbitrariedad

¹³² Véase Zuleta (1999), pág. 47.

Obstáculos políticos	Política de la PYME	Representación de los intereses PYME	Obstáculos macroeconómicos	
Obstáculos culturales	Corrupción	Lentitud de la administración		
Obstáculos adicionales	Licitaciones públicas	Centralización	Sistemas de control	Sistemas de información

Tal como se mencionó inicialmente, la clasificación de los distintos obstáculos se lleva a cabo conforme a *criterios temáticos*, aunque esto no siempre conlleva a resultados claros y en parte se presenten intersecciones. En este contexto, hay distintas opciones alternativas para clasificar estos obstáculos al desarrollo. Esto podría realizarse conforme al criterio si se ven afectadas *todas las empresas* (como por ejemplo, el sistema tributario o el proceso de formalización) o sólo *ciertos sectores* (como por ejemplo, los requerimientos específicos según producto de importación o exportación). La clasificación podría llevarse a cabo conforme al *área de responsabilidad de la entidad estatal* (local, regional o nacional). Otra opción es el criterio de la *frecuencia* de una acción que ha de llevarse a cabo (una sola vez, mensualmente, anualmente, continuamente, etc.). Además, los obstáculos al desarrollo afectan a los negocios en *distintas fases* de su ciclo de vida (en la constitución de la sociedad, en la instalación de los servicios públicos, en la internacionalización, etc.). Finalmente, los obstáculos pueden ser clasificados conforme a los *distintos efectos* que tienen en las empresas (efectos pecuniarios, demoras, desaprovechamiento de oportunidades, etc.).

El objetivo de la *división temática* de este trabajo es, en especial, el logro de una *mejor comprensión* de la problemática y de la *estructuración lógica*. Sin embargo, como se ha mencionado en repetidas ocasiones, esto no significa que tales obstáculos al desarrollo deban verse como aspectos aislados. Hay una fuerte *interacción e influencia mutua* entre los obstáculos. A continuación se presentará una breve lista no exhaustiva con las interrelaciones más evidentes. Lo que en esta sección sólo se mencionará de manera generalizada, en la Parte III se analizará más detalladamente, tomando como ejemplo el sistema fiscal y su interrelación con otros obstáculos al desarrollo.

- Con una infraestructura insuficiente, se vuelve más costosa la circulación de mercancía con el extranjero y se obstaculiza la internacionalización de la PYME, así como de toda la economía nacional.
- También el difícil acceso al crédito, la falta de personal calificado y los problemas político-sociales, como la criminalidad y la violencia, tienen un efecto negativo en las posibilidades de exportación de la PYME, así como en la competitividad general de la misma.

- Al aumentar la carga tributaria y las cargas sociales, aumenta la tentación hacia la informalidad. Aumenta el abismo entre las PYMES formales y las PYMES informales.
- Los requerimientos y el control de la importación influyen en las dimensiones del contrabando. Es de esperarse que la introducción ilegal de mercancía disminuya al haber una mayor apertura del mercado.
- La calidad del sistema educativo, especialmente de las universidades, influye positivamente en el desarrollo tecnológico de las empresas. Las estrategias empresariales son planeadas y llevadas a cabo por seres humanos; cualquier modernización tecnológica es el resultado de la creatividad y motivación humana. Los seres humanos son fuertemente influenciados por la calidad de su educación.
- El difícil acceso al crédito y la falta de información y asesoría respecto a innovaciones tecnológicas le dificulta a la PYME la adquisición de tecnologías modernas.
- La falta de cumplimiento de contratos repercute en las más diversas áreas de la vida económica, ya que aumentan los costos de transacción debido a la inexistente seguridad jurídica.
- Se considera que en el área fiscal hay una enorme falta de estabilidad y previsibilidad del marco legal. El sistema tributario como un obstáculo al desarrollo sería menos apremiante si se contara con una legislación más estable en general.
- El acceso a licitaciones públicas se hace más difícil para la PYME como consecuencia de la corrupción, pero también, debido al hecho de que —a causa de la falta de acceso al crédito— la PYME no puede resistir los largos plazos de pago del cliente estatal.
- Debido a actos corruptos y a la lentitud de la administración, en algunos casos es más difícil controlar y/o desactivar los obstáculos al desarrollo identificados, como en el caso del contrabando, al tolerar a las empresas informales, así como en la invasión del espacio público.
- El papeleo ocasionado por disposiciones y formalidades excesivas, la burocracia en general, así como el sistema tributario excesivamente complicado aumentan la tendencia a la corrupción.
- Los obstáculos macroeconómicos influyen en muchos de los demás obstáculos al desarrollo: la fuerte reevaluación del peso influye negativamente en el volumen de exportación y ocasiona cierta inseguridad respecto al desarrollo del tipo de cambio, lo que a su vez hace imposible la planeación a largo plazo, la cual se requeriría especialmente debido a los aspectos fiscales y financieros.

- El desequilibrio estructural de las finanzas públicas se traduce por una parte en una presión en las tasas de intereses, con lo cual aumentan los costos del acceso al crédito para la PYME. Por el otro lado, se ve amenazada la realización de ciertos proyectos de infraestructura.
- La existencia de corrupción y violencia empeora el problema del debilitado sistema jurídico y aumenta los costos de transacción.

Sería posible seguir con este razonamiento y derivar interrelaciones adicionales. Pero para efectos del presente trabajo no se entrará en detalle. Sin embargo, nuevamente se hace énfasis en que los obstáculos al desarrollo descritos no deben verse de una manera *aislada* e *incoherente*. Cada movimiento y cada modificación de la constelación de un obstáculo causa una gran cantidad de repercusiones directas e indirectas en los demás aspectos problemáticos. En la Parte IV se retomará este razonamiento para la elaboración de propuestas concretas respecto al sistema fiscal.

7. PRIORIZACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS

Tal como se detalló en los comentarios metodológicos a principio de la Parte II, la información obtenida es clasificada y ordenada mediante una *priorización*. Esto se hace con el objetivo de categorizar, conforme a su importancia, los obstáculos al desarrollo de la PYME causados por el Estado, que hasta este punto hayan sido identificados e investigados. Por un lado se pretende que este conocimiento ayude a entender mejor la situación de la PYME, y por el otro lado se hacen evidentes los problemas que deben ser investigados más urgentemente de manera detallada y que propuestas deben ser elaboradas. Este segundo aspecto es de gran relevancia para la *parte específica* del presente trabajo de investigación, es decir las Partes III y IV. Para poder cumplir con la metodología básica de la Parte II, la *triangulación*, la priorización se lleva a cabo desde tres puntos de vista distintos: de la PYME, de los representantes estatales, así como de los intermediarios.

7.1. Priorización desde el punto de vista de los empresarios

Los 112 empresarios encuestados en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali consideran que la *inseguridad/violencia* es el mayor obstáculo exógeno en el desarrollo de sus actividades económicas. De esta área problemática sigue el *sistema tributario* y los problemas del *acceso al crédito*. En la siguiente tabla se resumen los resultados¹³³:

¹³³ Esta frecuente queja de los empresarios y de los gremios se refiere especialmente, al conocimiento acerca del comercio exterior, disposiciones generales de formalización, asuntos fiscales y disposiciones relacionadas con las prestaciones sociales.

Obstáculo	Puntaje total	Puntaje promedio
Criminalidad/violencia	454	4.05
Impuestos	446	3.98
Acceso al crédito	404	3.61
Contrabando	386	3.45
Prestaciones sociales	377	3.37
Servicios públicos	374	3.34
Falta de personal calificado	321	2.87

Como *problemas adicionales*, se mencionaron los siguientes: obstáculos de infraestructura, reglas inestables del juego, burocracia en la administración, falta de aprecio de la iniciativa propia, falta de protección de la economía de mercado, así como la falta de incentivos para la PYME. Además, pueden derivarse informaciones adicionales de los resultados de la priorización. Si se hace una priorización de las distintas ciudades o de los diferentes sectores, puede concluirse lo siguiente:

- Tal como era de esperarse, para el *sector de servicios*, el contrabando representa un problema de menor importancia.
- Sin embargo, para el *comercio*, el problema del contrabando alcanza una mayor prioridad que para la PYME en general.
- Para el *sector industrial*, la falta de acceso al crédito es, por mucho, el problema más grave.
- En *Cali*, el *problema crediticio* es uno de los aspectos menos relevantes.
- Para Bogotá y Cali, la *inseguridad/violencia* representa el obstáculo al desarrollo más importante, aunque éste alcanza sólo el cuarto lugar en Medellín.
- En el caso de Medellín también se encuentran diferencias respecto a la evaluación de los *servicios públicos*: contrariamente al caso de Bogotá y Cali, este problema no es considerado de gran importancia en Medellín.
- El *problema fiscal* es considerado el *problema más importante o el segundo problema más importante* para todas las ciudades y sectores, con excepción de Cali.

Por medio de las siguientes tablas se pretende ilustrar, por un lado, las diferencias entre los sectores y las ciudades y, por otro lado la distribución porcentual de los resultados.

	Total	Bogotá	Medellín	Cali	Industria	Servicios	Comercio
1 ^{er}	Inseguridad	Inseguridad	Impuestos	Inseguridad	Crédito	Impuestos	Inseguridad
2 ^{do}	Impuestos	Impuestos	Crédito	Contrabando	Impuestos	Inseguridad	Impuestos
3 ^{er}	Crédito	Crédito	Prestaciones	Serv. públ.	Inseguridad	Prestaciones	Contrabando
4 ^a	Contrabando	Serv. públ.	Inseguridad	Impuestos	Contrabando	Crédito	Serv. públ.
5 ^o	Prestaciones	Contrabando	Contrabando	Prestaciones	Prestaciones	Serv. públ.	Crédito
6 ^o	Serv. públ.	Prestaciones	Serv. públ.	Crédito	Serv. públ.	Personal cal.	Prestaciones
7 ^o	Personal cal.	Contrabando	Personal cal.				

Obstáculo	Importancia				
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Irrelevante
Inseguridad/violencia	42.0%	37.5%	10.7%	4.5%	5.3%
Impuestos	41.1%	35.7%	11.6%	3.6%	8.0%
Acceso al crédito	25.9%	34.8%	23.2%	6.3%	9.8%
Contrabando	37.5%	19.6%	14.4%	7.1%	21.4%
Prestaciones sociales	17.8%	29.5%	32.1%	13.4%	7.2%
Servicios públicos	15.2%	33.0%	29.5%	13.4%	8.9%
Falta de personal calificado	16.1%	20.5%	20.5%	17.9%	25.0%

Casi el 80% de los empresarios encuestados considera que el problema de la *inseguridad/violencia*, así como la *problemática fiscal* es muy importante o importante. Más del 60% percibe al *problema crediticio* como un obstáculo muy importante o importante. Los resultados no son sorprendentes. Con ellos se corrobora la tendencia que pudo determinarse mediante los demás instrumentos de recopilación de información, la *entrevista*, el *análisis de contenido* y los *grupos de enfoque*.

7.2. Priorización desde el punto de vista de los representantes estatales

Se encuestaron cerca de 30 representantes estatales distintos obteniendo las siguientes respuestas¹³⁴:

Rango	Obstáculo	Puntaje total
1 ^{er}	Acceso al crédito	116
2 ^{do}	Impuestos	85
3 ^{er}	Falta de personal calificado	84
4 ^o	Contrabando	72
5 ^o	Disposiciones de importación/exportación	52
6 ^o	Falta de política para la PYME	46
7 ^o	Legislación arbitraria y contradictoria	34

Llama la atención el hecho de que los representantes estatales consideren que los problemas de mayor importancia para la PYME son el *acceso al crédito* y los *impuestos*. De manera contraria, consideran que la inseguridad/violencia y las cargas sociales no son aspectos prioritarios, siendo que los empresarios les han adjudicado el primer y el quinto lugar respectivamente a estas problemáticas. Otros obstáculos adicionales, que no estaban preestablecidos en el cuestionario y que fueron mencionados por parte de los representantes estatales, son los siguientes: difícil acceso al mercado nacional, cultura empresarial subdesarrollada, falta de poder de negociación y falta de cooperación entre la PYME.

7.3. Priorización desde el punto de vista de los intermediarios

De los 30 intermediarios encuestados bajo el mismo esquema que en el caso anterior, se obtuvieron los siguientes resultados:

Rango	Obstáculo	Puntaje total
1 ^{er}	Acceso al crédito	131
2 ^{do}	Falta de política para la PYME	103
3 ^{er}	Impuestos	85
4 ^o	Disposiciones de importación/exportación	76
5 ^o	Falta de personal calificado	70
6 ^o	Contrabando	61
7 ^o	Inseguridad/violencia	34

¹³⁴ A los encuestados se les pidió evaluar los obstáculos predeterminados en una escala de muy importante (5 puntos) a irrelevante (1 punto). Además, contaban con la posibilidad de mencionar obstáculos adicionales que no habían sido incluidos. Para la siguiente tabla se sumaron los puntajes totales.

En este caso, los encuestados tenían que escoger de una lista los siete obstáculos más importantes, y ordenarlos conforme a su importancia. Al obstáculo del primer lugar se le adjudicaron 7 puntos, al segundo lugar 6, etc.

Puede observarse que se le da mucha importancia tanto al *acceso al crédito* como a los *impuestos*. No es sorprendente el hecho de que también la *no existente política para la PYME* haya obtenido una alta prioridad, ya que son justamente los gremios, los que reclaman esta exigencia reiteradamente. Otros problemas que se mencionaron y que no estaban incluidos en la pregunta, fueron los siguientes: prácticas que limitan la competencia (monopolios), acceso al mercado nacional, apertura económica, así como la inestabilidad política.

7.4 Selección de los obstáculos al desarrollo prioritarios

Al comparar las tres clasificaciones de los empresarios, representantes estatales e intermediarios, destacan ciertas áreas problemáticas, que son consideradas como obstáculos prioritarios de la PYME en su relación con el Estado, por parte de *los tres actores*. Estos son, además del acceso al crédito, el contrabando y la falta de personal calificado, especialmente los *impuestos*. Bajo la estipulación de ponderar las tres clasificaciones de manera equivalente y de adjudicar siete puntos a cada obstáculo que esté en primer lugar, seis puntos a cada obstáculo que esté en segundo lugar, etc., se obtiene la siguiente *priorización combinada de obstáculos al desarrollo de la PYME en Colombia causados por el Estado*:

Rango	Obstáculo	Puntaje total
1 ^{er}	Acceso al crédito	19
2 ^{do}	Impuestos	17
3 ^{er}	Contrabando	10
4 ^o	Falta de personal calificado	9
5 ^o	Falta de política para la PYME	8
6 ^o	Inseguridad/violencia	8
7 ^o	Disposiciones de importación/exportación	7

Era de esperarse que los obstáculos relacionados con el acceso al crédito y los impuestos quedaran en los primeros lugares. Las demás áreas problemáticas, como el contrabando, la falta de personal calificado, la falta de una política para la PYME, la inseguridad/violencia y las disposiciones de importación/exportación ocupan los lugares subsecuentes con valores relativamente más bajos. Por lo tanto, con los resultados de las tres ponderaciones y su combinación, se inicia la transición de la Parte general II a la Parte específica III. Tal como se mencionó en el Capítulo 2, los objetivos de investigación generales y específicos de este trabajo están *estrechamente relacionados*. En esta parte general se han investigado de manera amplia los obstáculos causados por el Estado a que se enfrenta la PYME en Colombia. Al final pudo evidenciarse que, desde el punto de vista de los empresarios, después de la inseguridad/violencia, el sistema fiscal representa el problema más grave para el desarrollo. También desde un punto de vista general, o sea combinado, el sistema tributario constituye

el segundo obstáculo más importante, después del acceso al crédito. Por lo tanto, las Partes específicas III y IV estarán dedicadas a la *consideración especial del sistema tributario como obstáculo al desarrollo de la PYME*.

La razón por la cual se ha escogido la problemática fiscal como área de enfoque no sólo se debe a los resultados de las escalas de priorización. Dentro del marco de los temas prioritarios, por las razones que se explican en la Parte I, el sistema tributario se presta mejor como área de enfoque que la inseguridad/violencia y el acceso al crédito. Pero además de esto, existen otras razones por las cuales el sistema tributario tiene una posición especial dentro de las regulaciones y disposiciones estatales:

- La experiencia internacional ha mostrado que en la mayoría de los países se desarrolla un amplio espectro de acciones para apoyar a la PYME. Por diversas razones las *acciones de apoyo por medio del sistema tributario* son la forma más popular y más utilizada para fomentar a la PYME.
- En la discusión acerca de la necesidad de *reformas de segunda generación* en América Latina, el sistema tributario es un elemento central. "Because of the cost of compliance, tax regulations constitute the most troublesome obstacle for private sector firms in many countries in Latin America, even though the actual rates of collection are not high"¹³⁵.
- La importancia del sistema tributario para el sector privado está expresada también en los *índices anuales de la libertad económica*. Siendo uno de los factores más importantes para la clasificación de un país, se investiga su *política fiscal*.
- En estudios realizados por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) en países en vías de desarrollo se ha podido comprobar que hay una relación (inversamente proporcional) entre el aumento de la carga fiscal y el crecimiento de la economía nacional. El mismo fenómeno se observa también en países industrializados. Mediante una comparación de la cuota fiscal y el desempleo, se ha mostrado que países como Francia, Alemania y Bélgica (los cuales cuentan con impuestos extraordinariamente altos) también tienen que lidiar con cifras de desempleo relativamente altas. En países como la Gran Bretaña, Irlanda y los EEUU se observa la situación contraria¹³⁶.
- En el Capítulo 5 se muestra que los empresarios colombianos no sólo tienen que lidiar con obligaciones fiscales, sino que también con otras disposiciones burócratas administrativas. En este contexto, el papeleo ocasionado por el aspecto fiscal ocupa una posición dominante. Ciertos estudios en la Comunidad Europea y en los EEUU han

¹³⁵ Holden/Rajapatirana (1995), pág. 52. La misma opinión se encuentra en Camdessus (1997).

¹³⁶ Véase FuW (1999), pág. 15.

dado por resultado que el costo de cumplimiento tributario corresponde a más del 50% de los costos de cumplimiento totales motivados por el Estado. Para el caso de Alemania, se calculó que dicho costo asciende a más del 60%¹³⁷.

- Además, el sistema tributario es influenciado por muchos otros obstáculos al desarrollo. Por ejemplo, debido a distintas causas, la corrupción adopta inmensas dimensiones especialmente en la administración tributaria¹³⁸. Otro ejemplo serían las reglas del juego inestables. Se ha observado que precisamente el área tributaria se ve afectada por continuas modificaciones de la legislación.
- Por último, ha de mencionarse que en Colombia no existen tratos fiscales preferenciales para la PYME como instrumento de fomento de la misma. En el sinnúmero de reformas fiscales de los últimos años, la PYME nunca ha sido tomada en cuenta. Este tema se abordará a lo largo del presente trabajo de investigación.

Con estos argumentos adicionales, que hablan a favor de un estudio detallado del problema fiscal ante cualquier otra priorización, se finaliza esta parte general de la investigación.

¹³⁷ Véase Bannock (1990), pág. 49.

¹³⁸ Por una parte se trata de cantidades de dinero relativamente elevadas; debido a que a nadie le gusta pagar impuestos, la persona sujeta a tributación tiene una tendencia relativamente fuerte hacia el soborno. Por el otro lado, el funcionario tiene una gran cantidad de opciones de soborno debido a la complejidad del sistema tributario. En este contexto, véase Crotty (1997), pág. 1.

EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO COMO OBSTÁCULO AL DESARROLLO DE LA PYME

8. METODOLOGÍA

En la Parte II se abordó el tema de los obstáculos al desarrollo de la PYME en Colombia causados por el Estado desde un *punto de vista general*. En la Parte III se trata un *obstáculo específico al desarrollo*: el sistema tributario. Se elaborarán los elementos que se requieren para que finalmente, en la Parte IV, se puedan presentar propuestas concretas de mejora. Como pilares de este trabajo se investigarán cuatro distintas áreas: la *legislación tributaria*, la *percepción* del sistema tributario por parte de los empresarios, la *realidad tributaria*, así como las *experiencias internacionales* en la imposición tributaria de la PYME, obtenidas de la teoría y de la práctica. Mientras que para el análisis de la legislación, de la realidad tributaria y de las experiencias internacionales, en primer lugar se hace énfasis en el análisis de leyes y de los estudios ya existentes, para la investigación de la percepción que tienen los empresarios del sistema tributario, se hace uso de *entrevistas cualitativas*. Por lo tanto, en la Parte III el *análisis empírico* tiene una función importante. Con base en estos cuatro elementos se pretende desarrollar ideas creativas para el sistema tributario colombiano. Para que estas propuestas de mejoramiento se apeguen lo más posible a la realidad –y para que puedan ser implementadas en una fase posterior, que no se incluye en este trabajo de investigación– las cuatro áreas mencionadas serán elaboradas con la colaboración de un *equipo de expertos colombianos en materia fiscal*. En la siguiente figura se ilustra la combinación de las distintas técnicas:



8.1. Análisis de la legislación

El análisis de la legislación tributaria colombiana para la PYME se basa en primer lugar en *literatura primaria y secundaria* acerca del tema. Las leyes relevantes, especialmente el *Estatuto Tributario* (E.T.), servirán de literatura primaria. Los libros de texto, los estudios y el material de información dirigido directamente al empresario servirán como literatura secundaria.

8.2. Entrevistas cualitativas

Al igual que en la Parte II, en la Parte III las opiniones, experiencias y percepciones de los pequeños y medianos empresarios forman una parte central del estudio. Sin embargo, los objetivos de la investigación empírica de esta parte del trabajo difieren de los objetivos de la Parte II: mediante *conversaciones abiertas y no directivas*, se pretende estimular a los entrevistados para que proporcionen *información detallada* de manera *honest*a y *abierto* acerca de un *tema específico*, el sistema tributario. Mientras que en la Parte II se trató de información general acerca del tema de los obstáculos al desarrollo de la PYME causados por el Estado, esta parte se enfoca en cuestiones concretas acerca del sistema tributario. El instrumento adecuado para ello son las *entrevistas cualitativas*, también conocidas como *entrevistas en profundidad*. Con esta metodología se pretende obtener la información requerida acerca de los conocimientos, las percepciones y las experiencias del empresario respecto al sistema tributario.

8.3. Comparación entre la legislación tributaria con la realidad tributaria

Para comparar a la legislación tributaria con la realidad tributaria, es necesario incluir *dos elementos* en el análisis: por un lado, la situación de los *contribuyentes*, y, por el otro lado, la situación de las *autoridades fiscales*. En el análisis del comportamiento de los contribuyentes, se hará uso de estudios de distintas instituciones de investigación estatales y privadas, así como de organizaciones internacionales de desarrollo. Además, se tomará en cuenta esta área temática dentro del marco de las entrevistas cualitativas por medio de ciertas preguntas. El análisis de los problemas de las autoridades fiscales se basa especialmente en investigaciones, estadísticas y planeaciones estratégicas internas, tanto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), como también de la administración tributaria local de Bogotá.

8.4. Experiencias internacionales

La parte teórica de este capítulo se basa en la literatura acerca de la *imposición tributaria óptima*. Esto incluye especialmente la teoría acerca de la problemática tributaria en *países en vías de desarrollo*. Para el análisis de las experiencias de otros países en la imposición tributaria de pequeñas empresas, se consultarán, por un lado, estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), y por otro lado se revisarán las páginas de Internet de las administraciones tributarias latinoamericanas. Además, estas informaciones serán complementadas con artículos, estudios y revistas fiscales adicionales.

8.5. Equipo de expertos fiscales

Como apoyo en la elaboración de estas cuatro áreas parciales, se contará con la colaboración de un *equipo de expertos fiscales*. Este equipo de especialistas de alto rango y eminencias de la legislación tributaria colombiana fue formado originalmente para el proyecto FUNDES "Reformas Institucionales para la PYME en Colombia". Por razones evidentes, este equipo de expertos, que está conformado por altos funcionarios fiscales, asesores tributarios, profesores en Derecho Fiscal y empresarios, será involucrado en la captación de información para la Parte III del trabajo, ya que para el análisis de un tema tan complejo es de gran utilidad contar con el consejo de expertos. Algunos de los integrantes más importantes del equipo de expertos son Guillermo Fino, Director de Impuestos Nacionales de la DIAN, y Gustavo Cote, Asesor Fiscal y Ex-Director de la DIAN.

Debido a estos procedimientos combinados debería ser posible elaborar los *ingredientes necesarios* para elaborar propuestas concretas para el trato fiscal de la PYME en Colombia.

9. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN

Es evidente que el *análisis de la actual legislación tributaria de Colombia* deberá ser un fundamento irrenunciable de posibles propuestas concretas de mejoramiento para el trato fiscal de la PYME. Sin embargo, este capítulo deberá limitarse conscientemente, ya que de lo contrario, el trabajo podría salir de sus cauces debido a la compleja legislación tributaria. Por esta razón, se tratarán sólo los impuestos más importantes en forma breve. Antes de enfatizar en los distintos tipos de impuestos de la PYME colombiana, se ventilarán ciertas circunstancias básicas al respecto: el desarrollo del endeudamiento público de Colombia en los últimos años y la explicación del término "impuesto empresarial".

9.1. Antecedentes

9.1.1. Los impuestos desde el punto de vista del Estado

Las recaudaciones tributarias del gobierno central juegan un *papel fundamental* en las finanzas públicas de Colombia: representan más del 85% de los ingresos totales¹³⁹. Los impuestos crean las condiciones para el desenvolvimiento de la demanda del Estado y la elaboración de los bienes públicos. Pero, también pueden ser percibidos como *estímulo negativo* o como *un impedimento para la inversión*, ya que disminuyen el comportamiento de compra. Primero se revisará brevemente la situación actual de las finanzas públicas de Colombia, para poder analizar la legislación tributaria colombiana ante este entorno básico. Además, la situación de las finanzas públicas puede significar una *restricción* en la elaboración de propuestas concretas en la Parte IV.

Desde 1991 se observa un *creciente endeudamiento* del sector público en Colombia, especialmente del gobierno central. Entre 1991 y 1996, en los ingresos hubo un crecimiento promedio del 1.5% del PIB, mientras que los gastos presentaron un crecimiento del 5.3% del PIB. En dicho período, el déficit fiscal aumentó del 0.3% al 4.1% del PIB. Para 1998, se calculó un déficit del 5.4% del PIB¹⁴⁰.

En la situación actual, cualquier intento de lograr una reducción de impuestos para la PYME, que conste de tarifas más bajas, sería más bien ilusorio. Por esta razón, en la presente investigación se hará énfasis en la *simplificación de los procedimientos, simplificación de formalidades, mejores métodos para la determinación y el cálculo de los impuestos, etc.* De este modo, el enfoque principal es la reducción de la *carga fiscal indirecta*.

9.1.2. Los impuestos desde el punto de vista de los empresarios

El sistema tributario de Colombia tiene muchas *facetas* y es *complicado* describirlo. Sólo en los años 90, en promedio cada dos años fue aprobada una nueva reforma tributaria, que conllevó a una reglamentación adicional, a un exceso de jurisprudencia y a doctrinas novedosas de la DIAN, respecto a las modificaciones en la legislación, así como, con ello, a cierta *inseguridad legal*¹⁴¹. En este contexto emerge la cuestión de qué tanto deberá enfatizarse en el *sistema tributario colombiano como tal*.

¹³⁹ Véase Comisión (1997), pág. 70 y subsiguientes y *Ley Anual de Presupuesto 1998*.

¹⁴⁰ En este contexto, véase MINHACIENDA (1998), pág. 2 y subsiguientes, así como las estadísticas relevantes de la DIAN.

¹⁴¹ Mediante las reformas de los años 90 (Ley 49 de 1990, Ley 174 de 1994, Ley 223 de 1995, así como Ley 387 de 1997) se introdujeron 583 nuevos artículos, pero las recaudaciones tributarias aumentaron sólo en un 1.5%. Véase comisión (1997), pág. 67 y subsiguientes.

Por razones evidentes, un análisis detallado del sistema tributario de Colombia en su totalidad excedería los límites de este trabajo. Un análisis de este tipo tampoco podría aportar información adicional relevante para la Parte IV del trabajo. Por esta razón, dentro del contexto de la legislación, sólo se pondrá énfasis en los *impuestos de las empresas*.

Los impuestos empresariales son todos aquellos tipos de impuestos que tienen *influencia en las decisiones empresariales*, ya sea debido a su simple existencia o específicamente debido a su disposición especial¹⁴². Para efectos de la caracterización de un impuesto como impuesto empresarial, es indiferente si la empresa corre económicamente con el respectivo impuesto, o si sólo remite la deuda tributaria a hacienda. Esto ocurre cuando, conforme a lo que dicta la ley, dicho impuesto repercute sobre el consumidor de modo que este último sea quien tenga que cargar con dichos impuestos. Esto sucede normalmente con el impuesto sobre las ventas o con ciertos impuestos al consumo, como los impuestos sobre el tabaco y la gasolina. Es esencial que la existencia de un tipo determinado de impuestos pueda influir en las decisiones del empresario en el *ámbito institucional* (por ej. en la selección de la figura mercantil), en el *ámbito funcional* (por ej. en decisiones de inversión, financiamiento o política laboral), así como en el ámbito de la *contabilidad empresarial*. Conforme a estos criterios, pueden distinguirse las siguientes categorías de impuestos empresariales:

1. Impuestos, que la empresa como tal deberá pagar, *independientemente de su figura mercantil*. Un ejemplo para el caso de Colombia a nivel nacional sería el impuesto al valor agregado, y a nivel local el ICA, los cuales se especificarán más adelante.
2. Impuestos, que sólo deberán pagar aquellas empresas que son manejadas con la *figura mercantil de una persona jurídica*, como por ejemplo el impuesto sobre la renta para personas jurídicas.
3. Impuestos, que los *empresarios o los socios* de empresas individuales o sociedades personalistas *deberán pagar personalmente*, pero cuyo objeto es generado o utilizado en la empresa (por ejemplo, el impuesto sobre la renta para personas físicas).
4. Impuestos, que no conciernen a la propia empresa o al propio empresario, sino que *la empresa debe calcularlos, retenerlos y pagarlos a la administración tributaria en nombre de otros contribuyentes*. Esto le ocasiona costos de personal y materiales a la empresa, que no son reembolsados por la administración tributaria. Aunque estos impuestos no sean en realidad impuestos empresariales, sí influyen en la empresa, ya que generan *gastos empresariales* a favor de la administración tributaria y, con ello, aumentan los

¹⁴² Conforme a Wöhe (1991), pág. 6.



gastos de la empresa ocasionados por la imposición tributaria. Un ejemplo de ello sería el procedimiento colombiano de retención en la fuente; la retención en la fuente no representa un impuesto independiente, sino una *forma especial de recaudación* del impuesto sobre la renta, tanto para personas físicas como para personas jurídicas, así como del impuesto al valor agregado.

El objetivo de este capítulo es, por lo tanto, elaborar el *marco de referencia general del sistema tributario colombiano respecto a los impuestos empresariales*. Para ello, sólo se hará énfasis en los impuestos más importantes: el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto de industria y comercio (ICA), el impuesto de timbre, así como en los procedimientos de retención en la fuente, que están relacionados con estos impuestos. Hay algunos otros impuestos que podrían calificarse como *impuestos empresariales* conforme a los criterios expuestos, como por ejemplo el *impuesto predial* o el *impuesto vehicular*. Sin embargo, el presente estudio se limitará a los impuestos empresariales mencionados. Las propuestas respecto a la fiscalización de la PYME en Colombia, con las que se busque lograr un mejoramiento considerable de su situación, deberán referirse necesariamente a uno o a varios de estos impuestos.

9.2. Los impuestos empresariales en Colombia

9.2.1 Los desarrollos centrales en los últimos años

Antes de describir cada uno de los impuestos y las obligaciones relacionados con éstos, se describirá brevemente el *desarrollo general de la imposición tributaria* en Colombia. Desde 1983, año en que hubo importantes cambios en la legislación tributaria (como por ejemplo una reducción de la tasa máxima de impuestos; la abolición de la doble imposición de empresas accionistas, así como una ampliación de la base de cálculo del IVA), se pudieron observar por lo menos siete modificaciones de la legislación que merecen ser denominadas *reformas tributarias*¹⁴³. En los años 80, cada gobierno llevaba a cabo una reforma fiscal en promedio, mientras que en los años 90, cada gobierno realizaba dos reformas de este tipo.

La mayoría de estas reformas tributarias fueron de *naturaleza recaudadora*: su respectivo objetivo principal consistía en aumentar las recaudaciones tributarias¹⁴⁴. La acumulación de reformas tributarias se debe a que las modificaciones en el gasto público son de *naturaleza permanente*, mientras que las modificaciones en las recaudaciones tributarias normalmente son *transitorias*. Es decir, que el respectivo aumento de las recaudaciones

¹⁴³ Véase Steiner/Soto (1999), pág. 17.

¹⁴⁴ Esta meta pudo ser lograda, ya que conforme a las cifras del DNP, las recaudaciones tributarias aumentaron del 9% del PIB (1983) a un 13.5% (1994), y, conforme a las cifras del Banco Mundial para el mismo periodo, del 7% al 14%. Véase Steiner/Soto (1999), pág. 17.

tributarias después de una reforma tributaria es de *corta duración*, lo cual conlleva a una continua necesidad de realizar nuevas reformas tributarias, para poder conservar el nivel de las recaudaciones tributarias al nivel de los gastos¹⁴⁵. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) divide las reformas tributarias latinoamericanas en tres tipos: *reformas tributarias globales*, cuando se trata de modificaciones considerables; *reformas tributarias parciales*, cuando el objetivo de la reforma es la reestructuración o la introducción de un impuesto en particular; y por último están las *reformas tributarias incrementales*, en las que en primera línea se trata de aumentar las tasas tributarias o de ampliar las bases del cálculo, para incrementar la recaudación tributaria. Esta organización clasifica a todas las reformas tributarias colombianas de los años 90 dentro del concepto de las reformas tributarias *incrementales*¹⁴⁶.

¿Qué significa esto para la PYME colombiana? Independientemente de las ventajas que las reformas tributarias pudieran traer consigo, son dos aspectos, los que causan especial preocupación:

- Independientemente del monto de los impuestos, las permanentes modificaciones de la legislación conllevan a que haya *inestabilidad y reglas del juego poco claras*. Desde el punto de vista de los empresarios, la *complejidad e imprevisibilidad jurídica* de la legislación tributaria, ocasionada por las continuas modificaciones, influye de manera negativa en el entorno empresarial.
- La permanente discusión acerca de las reformas tributarias por parte del congreso colombiano deriva en un *proceso ininterrumpido de lobbying*, en el cual, en primera línea, están representados ciertos intereses particulares bien organizados, los cuales normalmente no corresponden a los intereses de la PYME. Esta representación desequilibrada de intereses ha traído consigo un incremento de la transgresión al principio de neutralidad y una mayor injusticia en el sistema tributario.

La estructura de la recaudación del Estado ha cambiado considerablemente en los últimos años. Especialmente, los ingresos *arancelarios* han disminuido fuertemente debido a la apertura del mercado. Conforme a los cálculos del BID, la importancia de los dos impuestos principales –el impuesto sobre la renta y el IVA– ha aumentado significativamente en Colombia¹⁴⁷. La cuota fiscal, o sea la totalidad de la recaudación tributaria sin las cargas sociales en relación al PIB, aumentó continuamente durante los años 80 (del 7.7% en 1981, al

¹⁴⁵ Carrasquilla/Salazar (1992), pág. 43.

¹⁴⁶ Véase BID (1996), pág. 32 y subsiguientes.

¹⁴⁷ Mientras que en 1980, la proporción de estos dos impuestos era del 55%, dicha proporción subió a un 74% hasta el año de 1990, y entre 1991 y 1995 fue, en promedio, del 84%. Véase BID (1996), pág.18 y subsiguientes, así como Steiner/Soto (1999), pág. 20. Dentro de estos dos impuestos, ha aumentado más la importancia del IVA que la del impuesto sobre la renta

8.2% en 1985, hasta el 9.3% en 1989). En los años 90, este crecimiento se intensificó (1990: 10.1%, 1996: 14.1%)¹⁴⁸. En comparación con otros países latinoamericanos, la cuota fiscal colombiana ha crecido de manera desproporcionada en los últimos años, mientras que en relación a las cuotas fiscales de los países industrializados, continúa siendo relativamente baja¹⁴⁹.

Es importante que las obligaciones tributarias centrales de la PYME detalladas a continuación, se vean en relación al desarrollo de los últimos años. Por una parte, explican los problemas del sistema tributario actual, y, por otra parte, proporcionan indicaciones importantes para el desarrollo de posibles propuestas de mejoramiento.

9.2.2. Formalización tributaria

Primeramente se describirá el proceso que se requiere para llevar a cabo la *constitución de una empresa* desde el punto de vista de la normatividad tributaria. El empresario de una empresa recién constituida deberá realizar los siguientes puntos para lograr la formalización fiscal¹⁵⁰:

- Cumplimiento con las condiciones respecto a la normatividad laboral, comercial y de funcionamiento¹⁵¹.
- Registro de la empresa por medio del formulario RUT ("*Registro Único Tributario*").
- Presentar solicitud respecto al NIT en la DIAN. Con este "Número de Identificación Tributaria" se hace posible la declaración y el pago de impuestos.
- Registro de la empresa en el régimen de IVA correspondiente.
- Registro de la empresa como agente de retención en la fuente (en caso de que la empresa cumpla con las disposiciones legales).

Además, a partir del momento de su formalización tributaria, la empresa deberá cumplir con las disposiciones contables. Éstas se rigen por el *Plan Único de Cuentas*. Tal como se explicó en la Parte II, cada uno de los pasos para la formalización aquí mencionados, a la vez puede traer consigo un sinnúmero de formalidades y requisitos. La formalización tributaria se rige por el Estatuto Tributario (E.T.), así como por el Decreto 3.049 de 1997.

¹⁴⁸ Véase las estadísticas en Steiner/Soto (1999), pág. 21 y subsiguientes.

¹⁴⁹ En los países industrializados, la tasa fiscal es, en promedio, del 26.3%. Véase Steiner/Soto (1999), pág. 29.

¹⁵⁰ Véase Legis (1997), pág. 133 y subsiguientes, así como Cámara (1997), pág. 58.

¹⁵¹ Véase Capítulo 5.1.1. *Constitución de una empresa*.

9.2.3. Impuesto sobre la renta

El impuesto sobre la renta es un *impuesto directo y nacional*, que es considerado como un *solo* impuesto y que se declara en *una sola* declaración de impuestos, a pesar de que en realidad consta de *tres partes*¹⁵².

9.2.3.a) Impuesto básico de renta

Los *ingresos de las personas físicas y las ganancias de las personas jurídicas*, que se generan en el transcurso de un año, están sujetos a imposición tributaria; por lo que todas las personas jurídicas y físicas, que cumplen con las disposiciones legales, deben pagar impuestos. En pocas palabras, se aplica la imposición tributaria al *aumento del patrimonio neto*; por esta razón, la declaración de impuestos para la determinación de la base del cálculo es muy similar al estado de resultados de la empresa. La tarifa tributaria es del 35% para personas jurídicas. Para personas físicas, la tarifa tributaria depende del nivel de ingresos; para el nivel de ingresos más altos también es del 35%.

9.2.3.b) Impuesto de ganancias ocasionales

La imposición tributaria se aplica a aquellos ingresos que son de *carácter especial o extraordinario*, es decir, que son generados por actos de negocio, que *no forman parte de la actividad habitual* de la empresa. Algunos ejemplos de ello son: venta del activo fijo, que durante más de dos años haya sido propiedad de la empresa; ganancias por liquidaciones de empresas; ingresos por herencias y donaciones o ganancias de lotería. Todas las personas jurídicas y físicas están sujetas a imposición tributaria.

9.2.3.c) Impuesto de remesas

Este impuesto se impone a las *transferencias de ganancias ordinarias y extraordinarias al extranjero*, independientemente de quien sea el beneficiario. También en este caso, están sujetas a la imposición tributaria las personas jurídicas y físicas.

¹⁵² El impuesto sobre la renta se regula mediante los art. 329 y subsiguientes, 595 y subsiguientes, 800 y subsiguientes del E.T., así como por el Decreto 3.049 de 1997. Véase también Briseño/Vergara (1998), pág. 13 y subsiguientes.

Desde 1992, se hace uso de un sistema de índices para el cálculo del impuesto sobre la renta, el *sistema de ajustes integrales por inflación*. Con él se pretenden neutralizar los efectos de la inflación, que en Colombia ascienden anualmente a un 20%¹⁵³.

9.2.3.d) Retención en la fuente

La retención en la fuente en sí *no es un impuesto adicional*, sino un *procedimiento*, que está directamente ligado con el impuesto sobre la renta¹⁵⁴. En él participan dos actores respectivamente. Para el empresario, que *vende* bienes o servicios, la retención en la fuente representa un *primer pago anticipado* del impuesto sobre la renta a pagar al final del año. El respectivo monto es descontado de la factura por parte del comprador. Por lo tanto, el empresario requiere para su contabilidad una cuenta de "Retención en la fuente". En la venta de bienes o servicios se puede contabilizar el monto retenido por parte del comprador en el lado del haber de esta cuenta¹⁵⁵. Conforme al Art. 381 del E.T., el empresario debe guardar los comprobantes correspondientes a todos los montos que le son retenidos por parte del cliente, ya que a final del año la cantidad total es deducible del impuesto calculado sobre la renta. Desde el punto de vista del empresario que *compra* bienes o servicios, la retención en la fuente corresponde al monto que deberá descontar de la factura y que deberá retener. Por lo tanto, tiene la obligación de contabilizar este monto en el lado que debe de su cuenta "Retención en la fuente"¹⁵⁶. La declaración de la retención en la fuente debe presentarse *mensualmente*, por medio de un formulario especial y dentro de los plazos que dicta la ley¹⁵⁷.

Hay diferentes tipos de ingresos que están sujetos al procedimiento de retención en la fuente; el cálculo de la tarifa se basa en el tipo de ingreso. La tasa tributaria general es del 3%, a menos que se especifique lo contrario. En este contexto, conforme a la ley existen los siguientes ocho grupos¹⁵⁸:

¹⁵³ Todas las partidas no monetarias en la contabilidad deben ser ajustadas a la inflación, lo cual a menudo conlleva a una mayor ganancia por la cual hay que pagar impuestos. Para mayores detalles, véase Briseño/Vergara (1998), pág. 46 y subsiguientes.

¹⁵⁴ Véase Briseño/Vergara (1998), pág. 491.

¹⁵⁵ El cliente sólo puede llevar a cabo la retención en la fuente, si se trata de una persona jurídica o una persona física, que cumpla con las disposiciones legales. Véase Art. 368 del E.T. Adicionalmente, conforme al Art. 368 Párrafo I del E.T., existe una forma especial de *autorretenedores*, quienes realizan su propia retención en la fuente al momento de realizar la venta. Normalmente, estos autorretenedores son grandes empresas.

¹⁵⁶ Véase también Cámara (1997), pág. 65 y siguiente.

¹⁵⁷ Véase Art. 382, 604 y 606 del E.T., así como el Decreto 3049 de 1997.

¹⁵⁸ Véase los artículos indicados del E.T. Las distintas *tasas porcentuales* de la retención en la fuente son determinadas en los respectivos decretos; así como también el *monto mínimo*, al cual se aplica la retención en la fuente. En el caso concreto, la determinación de la respectiva tasa porcentual es bastante complicada (por ejemplo en los ingresos laborales, cuya tasa de retención en la fuente oscila entre el 0.9% y el 35%).

- Ingresos laborales (Art. 383 y subsiguientes del E.T.).
- Dividendos y participaciones (Art. 389 y subsiguientes del E.T.).
- Honorarios, comisiones e ingresos por arrendamiento (Art. 392 y subsiguientes del E.T.).
- Rendimientos financieros (Art. 395 y subsiguientes del E.T.).
- Venta de activo fijo por parte de personas físicas (Art. 398 y subsiguientes del E.T.).
- Todos los demás ingresos sujetos a imposición tributaria (Art. 401 y subsiguientes del E.T.).
- Lotería, competencias, etc. (Art. 402 y subsiguientes del E.T.).
- Ingresos del extranjero en moneda extranjera (Art. 406 y subsiguientes del E.T.).

Conforme al Art. 367 del E.T., el objetivo del procedimiento de retención en la fuente es llevar a cabo una *recaudación lo más gradual posible* del impuesto sobre la renta dentro del mismo período, en el que se causen estos impuestos. Otras razones desde el punto de vista de la administración tributaria son un *mejor control*, así como *menores costos de recaudación y administración*. Estos costos son transferidos a las empresas. Con ello, las autoridades fiscales no sólo les imponen trabajo adicional a las empresas para poder verificar mejor los pagos de impuestos de dichas empresas, sino que a éstas también se les obliga a realizar actividades auxiliares para el fisco en la imposición tributaria de *otros sujetos fiscales*. De este aspecto se hablará más adelante.

9.2.3.e) Renta presuntiva

Dentro del contexto del impuesto sobre la renta, es de gran importancia hacer mención del fenómeno especial de la *renta presuntiva*, un tipo de impuesto mínimo estimado. Si se declara un impuesto sobre la renta que sea menor al 5% del patrimonio líquido o 1.5% del patrimonio bruto, se utiliza el mayor de estos valores para el impuesto sobre la renta a pagar¹⁵⁹. Este tipo de cálculo tributario es justificado por la *función social de la propiedad*¹⁶⁰. Debido a que, desde 1992, en Colombia ya no existe una imposición tributaria directa al patrimonio, se presume que la propiedad debería por lo menos arrojar una ganancia anual en la proporción de este 5% del patrimonio líquido o del 1.5% del patrimonio bruto¹⁶¹. El tribunal constitucional justifica su resolución positiva acerca de la renta presuntiva con el *principio de la eficiencia*. Los críticos opinan que esta resolución es un precedente, en el cual se faculta al legislador para exigir al contribuyente un monto mayor al que corres-

¹⁵⁹ Art. 188 del E.T. Véase también Briseño/Vergara (1998), pág. 476.

¹⁶⁰ La función social de la propiedad es un principio que está cimentado en la constitución. Véase Art. 58, párrafo 2 de la constitución colombiana de 1991: "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

¹⁶¹ González (1998), pág. 44, así como 54.

ponderaría a su capacidad económica¹⁶². Con esto se viola el principio tributario de justicia y de *rendimiento económico*. Se presume que son las empresas más pequeñas, las que se ven afectadas por el impuesto mínimo estimado¹⁶³.

9.2.4. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA es un impuesto al consumo, indirecto y nacional, el cual se basa en un sentido amplio en las *ventas generadas por transacciones económicas*¹⁶⁴. Éste deberá ser recaudado por parte de productores, importadores, comerciantes, así como prestadores de servicios, cuyas prestaciones no estén excluidas explícitamente por la ley, al momento de la venta, de la importación o de la prestación del servicio. Tal como su nombre lo indica, dentro de la cadena de fabricación y producción, sólo imponen contribuciones al *valor agregado*. Desde el punto de vista económico, el IVA es un *impuesto general de consumo*, ya que, conforme a la voluntad del legislador, se pretende que este impuesto repercuta en el consumidor final por medio del precio de las prestaciones efectuadas. En teoría de este modo el IVA no implicaría costos para el empresario, ya que éste no es destinatario ni portador de los impuestos, sino sólo pagador de impuestos, o *recaudador temporal de impuestos*.

En Colombia existen dos regímenes del IVA: el *normal* y el *simplificado*. Para la clasificación en el régimen simplificado –el cual sólo beneficia como excepción a pocas empresas– deberán cumplirse los siguientes requisitos¹⁶⁵:

- Comercios minoristas con una renta neta anual de hasta US\$ 50.000.- y un patrimonio bruto de US\$ 140.000.-
- Personas físicas (quedan excluidas las personas jurídicas).
- Con no más de dos establecimientos.
- No deben realizar negocios de importación.
- No deben vender a cuenta de terceros.

Debido a que los pertenecientes a este régimen simplificado no recaudan el IVA ni deben llenar una declaración de impuestos al valor agregado, el IVA a pagar por ellos se calcula de un monto fijo anual que se deriva de su renta neta. De esta cantidad se sustrae el monto del IVA que ya fue pagado sobre la mercancía comprada. La idea que respalda esto no es en

¹⁶² La crítica más fuerte es que esta ganancia ficticia no considera las *proporciones del endeudamiento* de la empresa. Además se critica el hecho de que un empresario deberá pagar este impuesto mínimo, aún cuando tenga pérdidas comprobadas. Para mayores detalles, véase González (1997), pág. 9.

¹⁶³ Véase González (1998), pág. 44.

¹⁶⁴ Para mayores detalles respecto al IVA, véase Legis (1997), pág. 155 y subsiguientes.

¹⁶⁵ En este contexto, véase Art. 499 y subsiguientes del E.T., así como el Decreto 3.020 de 1997.

primera línea la simplificación administrativa para el comercio minorista, sino el *mejor control de los que pertenecen al régimen normal*. Este tema se abordará más detalladamente más adelante.

Todas las empresas que no cumplan con las condiciones del régimen simplificado pertenecen al régimen normal. El monto del IVA a pagar al Estado se calcula de la diferencia entre los impuestos *recaudados* por la venta de bienes o servicios y los impuestos *pagados* en las compras efectuadas¹⁶⁶. Para este efecto, se le imponen al empresario las siguientes obligaciones¹⁶⁷:

- Expedir facturas.
- Subdivisión del precio de venta en el precio del producto y el IVA (sólo si el comprador está sujeto a pagar IVA y el vendedor pertenece al régimen normal).
- Cumplir con las disposiciones contables, especialmente llevar un registro auxiliar para las compras y las ventas, así como una cuenta de "IVA".
- Presentar la declaración de impuestos (cada dos meses para los pertenecientes al régimen normal, y anualmente para los pertenecientes al régimen simplificado).
- Pagar los impuestos calculados.
- Poner a disposición de la DIAN las informaciones relevantes.
- Archivar todos los recibos y comprobantes durante un periodo de mínimo cinco años.

Tradicionalmente, se presume que el IVA es un *impuesto regresivo*, ya que las personas de las clases de ingresos inferiores utilizan una parte proporcionalmente mayor de sus ingresos para el consumo. Por medio de *tarifas diferenciadas*, así como *excepciones para ciertos bienes* (normalmente bienes de consumo básico, como alimentos y medicamentos) se pretende minimizar dicha regresión o transformar al IVA lo más posible en un impuesto progresivo.

La tarifa general del IVA en Colombia es del 16%¹⁶⁸. De ahí en adelante hay un sinnúmero de bienes y servicios que están exentos de IVA¹⁶⁹. Esto incluye a los bienes de consumo básico, pero también a muchas "*excepciones políticas*". Además, para una gran cantidad de prestaciones existen tarifas diferenciadas, como por ejemplo el 20%, 25% o 45% para automóviles (dependiendo de su potencia), 20% para bebidas alcohólicas, 8% para cerveza nacional y 12% para gasolina. Debido a estas regulaciones excepcionales, así como las tarifas especiales para ciertos productos, que no se tratarán de manera detallada, el IVA en Colombia se presenta

¹⁶⁶ Art. 447 y subsiguientes del E.T.

¹⁶⁷ Véase Legis (1997), pág. 155 y subsiguientes y Cámara (1997), pág. 68 y subsiguientes.

¹⁶⁸ Art. 468 del E.T.

¹⁶⁹ En Colombia se hace la diferenciación entre servicios que están *excluidos* del IVA (Art. 424 y subsiguientes del E.T.) y de aquellos servicios que están *exentos* de IVA (Art. 477 y subsiguientes del E.T.). En el caso de estos últimos, se hace uso de una tarifa del 0%; el IVA ya pagado puede ser reclamado. Los servicios que se mencionan en primera instancia, están excluidos del IVA; los montos ya pagados sobre las entradas no pueden ser reclamados.

como un impuesto ligeramente progresivo, pero con una progresión que no se distribuye de manera uniforme por las diferentes clases de ingresos¹⁷⁰.

Desde febrero de 1996, también para el IVA se hace uso de un procedimiento de retención en la fuente¹⁷¹. Se retiene el 50% del IVA, pero sólo en caso de efectuar las siguientes transacciones:

- Transacción entre instituciones estatales y privadas (la institución estatal debe realizar la retención en la fuente).
- Transacción entre "grandes contribuyentes" y los pertenecientes al régimen normal o simplificado (el "gran contribuyente" debe realizar la retención en la fuente)¹⁷².
- Transacción entre los pertenecientes al régimen normal y los pertenecientes al régimen simplificado (los pertenecientes al régimen normal deben realizar la retención en la fuente).

En las demás transacciones, es decir en aquellas que se llevan a cabo entre los pertenecientes al mismo régimen, no se realiza la retención en la fuente, o bien, la retención del IVA. De este modo, siempre es el *actor mayor* que deberá retener el IVA ante el *actor menor*, si tiene la función de comprador. La idea que lo respalda es poder controlar mediante un *esfuerzo reducido* a la gran cantidad de contribuyentes¹⁷³.

9.2.5. Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El impuesto de industria y comercio (ICA) es un impuesto *local*, que deberá ser pagado por todas las empresas de industria, comercio y servicios para *el uso de la infraestructura pública, así como de los servicios públicos* del municipio, en el cual desarrollan sus actividades. Dentro de los impuestos locales el ICA es el más importante¹⁷⁴. Están sujetas al pago de impuestos todas las personas jurídicas y físicas que llevan a cabo una actividad económica. La tarifa puede ser determinada por cada municipio mediante el consejo municipal. Sin embargo, para empresas de comercio y de servicios debe estar dentro del 2 y 10%, y para empresas industriales del 2 y 7% de la renta neta¹⁷⁵.

En el caso de Bogotá, el empresario se ve confrontado con las siguientes obligaciones respecto al ICA¹⁷⁶:

¹⁷⁰ Véase Steiner/Soto (1998 a), pág. 13 y subsiguientes

¹⁷¹ Véase Art. 437-1, 437-2 y 437-3 del E.T.

¹⁷² Respecto al término "Grandes contribuyentes", véase Capítulo 9.4.2. *Trato tributario especial de la PYME*.

¹⁷³ Por medio de la retención en la fuente de parte de pocas empresas grandes, pueden controlarse de manera indirecta muchas pequeñas empresas. En este contexto, véase Piza/Zarama (1996), pág. 19 y subsiguientes.

¹⁷⁴ En el caso de Bogotá, con este impuesto se recauda el 72% de los impuestos locales. Véase Hacienda (1998), pág. 5.

¹⁷⁵ Legis (1997), pág. 165

¹⁷⁶ Véase Cámara (1997), pág. 59 y siguiente, así como Decreto 807 de 1993.

- Inscripción en el registro correspondiente, dentro de un plazo de 60 días después de haber iniciado las actividades.
- Presentación de la declaración de industria y comercio (anualmente para todas las personas físicas hasta un cierto nivel de ingresos establecido por la ley; cada dos meses para personas jurídicas, así como personas físicas a partir del nivel de ingresos establecido).
- Pago de los impuestos dentro de los plazos legales.
- En caso de clausura, venta, cambio de domicilio, etc., deberá informarse a la administración tributaria local dentro de un plazo de 30 días.

Adicionalmente, en 1994 se introdujo en Bogotá un sistema de retención en la fuente respecto al ICA, en el cual se copia el procedimiento de retención en la fuente del IVA respecto al régimen simplificado a nivel nacional.

Junto con el ICA, se recauda *el impuesto de avisos y tableros*, el cual debe ser pagado por los empresarios como indemnización para el uso del área pública para la instalación de tableros publicitarios, carteles, anuncios de la empresa, etc. Este impuesto corresponde al 15% del ICA¹⁷⁷.

9.2.6. Impuesto de timbre

El último impuesto que se tratará es el *impuesto de timbre*¹⁷⁸. Este impuesto nacional debe ser pagado en forma de *retención en la fuente* por la *expedición, traspaso y recepción de documentos*, así como por ciertas acciones adicionales establecidas por el legislador. La tarifa del impuesto de timbre es del 1% del monto de la transacción. Para estar sujetos al pago del impuesto de timbre, la ley exige los siguientes requisitos:

- Los documentos deben expresar una *voluntad unánime de dos o más personas*.
- Los documentos deben ser expedidos *dentro del territorio nacional*. En caso de que se expidan fuera de Colombia, están sujetos al pago del impuesto en caso de que las *acciones especificadas* en el mismo se lleven a cabo dentro del territorio nacional.
- El contenido de los documentos debe tratar acerca de la *constitución, existencia, terminación, modificación o cesión de obligaciones*.
- El contrato acordado en los documentos debe ascender a un monto mínimo establecido por la ley. Este monto es de US\$ 30.000-. Para montos menores sólo se debe pagar el impuesto de timbre en caso de que esto sea previsto por la ley, como por ejemplo para las transacciones de pago con cheque.

¹⁷⁷ Véase Legis (1997), pág. 167.

¹⁷⁸ El impuesto de timbre se regula en el Art. 514 y subsiguientes del E.T.

- En la transacción, *por lo menos una de las partes* deberá ser una persona jurídica, o una persona física que lleve a cabo actividades económicas y cuya renta bruta o patrimonio sobrepase el límite especificado por el legislador¹⁷⁹.

9.3. Régimen de sanciones

Dentro del marco de la legislación tributaria hay un área a la que se da una importancia especial: la *sanción a la violación de la ley*. El régimen de sanción se conoce como un medio de las autoridades tributarias para implementar e imponer la legislación tributaria en la realidad, para que la realidad tributaria se acerque lo más posible a la legislación tributaria. Gracias a la reforma tributaria de 1992, la autoridad tributaria colombiana pudo equiparse de *nuevos medios más eficientes* en la lucha contra la evasión fiscal. Los medios más importantes son la introducción del término legal *delito fiscal* (en la falsificación de documentos, así como actos fraudulentos), los *intereses moratorios* en caso de pagos retrasados, nuevos tipos de sanciones (por ejemplo en el caso de demoras o corrección de la declaración fiscal, inexactitud o errores aritméticos, declaración de operaciones ficticias o deducciones incorrectas, etc.), así como *clausura* del negocio por un periodo de uno a quince días (en caso de no expedir facturas, de llevar una doble contabilidad, o una doble contabilización de facturas)¹⁸⁰. En la reforma tributaria de 1986 se introdujo un *procedimiento gradual*, en el que se le da gradualmente al contribuyente la oportunidad de que él mismo corrija sus errores o intentos de dolo. El monto de la sanción depende proporcionalmente de los costos requeridos por la autoridad fiscal para determinar la cantidad sujeta a impuestos¹⁸¹. Con ello se pretende impulsar a las personas o empresas sujetas al pago de impuestos a cumplir voluntariamente con sus obligaciones, para poder reducir la duración de los procesos dentro del marco de la administración tributaria. Por lo tanto, la legislación tributaria colombiana de sanciones no sólo busca castigar la violación de la ley por parte de las personas y empresas sujetas al pago de impuestos, sino que también busca corregir el comportamiento y la actitud de los contribuyentes en general¹⁸².

Dentro del marco del régimen tributario es de gran importancia distinguir entre dos grupos de medidas punitivas:

1. *Sanciones administrativas conforme al Derecho Fiscal*: la mayor parte de las sanciones respecto a delitos fiscales es de naturaleza administrativa. Esto incluye en primera

¹⁷⁹ Este límite es ajustado anualmente. Conforme al Art. 27 actualizado, párrafo 5 del Decreto 2.076 de 1992, dicho límite se encuentra actualmente en US\$ 450.000.00, tanto respecto a la renta bruta, como también respecto al patrimonio.

¹⁸⁰ Véase Shome/Dunn/Vallejos (1993), pág. 37 y siguiente.

¹⁸¹ Cote/Fino/Piza (1994), pág. 113.

¹⁸² Véase Cote/Fino/Piza (1994), pág. 175 y subsiguientes.

línea multas pecuniarias y sanciones que tienen una consecuencia parecida (por ejemplo, la clausura provisional obligatoria del negocio).

2. *Sanciones conforme al Derecho Penal*: estas sanciones son más bien una excepción y se aplican en caso de delitos graves, como: chantaje, soborno, fraude o falsificación de documentos.

Existe una gran diversidad de delitos, a los que se refieren las medidas punitivas previstas en la ley. En este contexto puede distinguirse: sanciones generales, sanciones respecto al IVA; en relación al impuesto sobre la renta, a la retención en la fuente, al impuesto de timbre y sanciones locales, que se diferencian dependiendo del municipio. Es especialmente interesante el hecho de que exista una *sanción mínima*, la cual se impone siempre cuando la multa real a pagar es menor a dicha sanción mínima. Además, es notorio el hecho de que existe un *desequilibrio parcial* entre la magnitud del delito y el monto de la multa. También vale la pena mencionar que eventualmente puede darse la situación de que apliquen distintas sanciones simultáneamente a un mismo delito¹⁸³.

Una de las críticas principales respecto al régimen de sanciones se refiere a que el contribuyente que comete errores a menudo debe confrontar investigaciones extensas, hacer entrega de información detallada y pagar multas importante por haber cometido errores de menor gravedad. Además, el régimen de sanciones ha sido diseñado de tal forma que en la mayoría de los casos se sancionan aquellos sujetos fiscales que en general pagan impuestos y que sólo de manera transitoria, ya sea por ignorancia o de manera intencionada, faltan a sus obligaciones fiscales, mientras que a aquellos actores que existen en la informalidad y que, por lo tanto, son totalmente invisibles para las autoridades fiscales, no se les pide rendir cuentas¹⁸⁴.

9.4. Evaluación de la legislación

9.4.1. Consideraciones generales

En las explicaciones de la Parte II respecto a los impuestos como obstáculo al desarrollo motivado por el Estado, ya se infirió que el sistema tributario, debido a su *estructura compleja, confusa y difícil de entender le impone costos adicionales al empresario en el cumpli-*

¹⁸³ Respecto a las sanciones individuales, véase Cote/Fino/Piza (1994), pág. 185 y subsiguientes y ICDT (1999), pág. 617 y subsiguientes.

¹⁸⁴ Véase Sierra (1988), pág. 226.

miento de sus obligaciones. Una empresa colombiana se ve confrontada con 34 obligaciones distintas de la legislación tributaria nacional. Las empresas en Bogotá se ven enfrentadas además a 18 obligaciones adicionales debido a las leyes tributarias locales; en Medellín son 16, en Bucaramanga 10. Sin tomar en cuenta la repetición periódica de algunas de estas obligaciones, como facturar, llenar las declaraciones tributarias o pagar los impuestos, un empresario en Bogotá debe cumplir anualmente con 52 obligaciones distintas. En caso de que adicionalmente disponga de sucursales en Medellín y Bucaramanga, esta cifra aumenta a 78. Si además se toman en cuenta las obligaciones repetitivas, el monto de las obligaciones fiscales aumenta considerablemente.

Tal como se mencionó a principios de este capítulo, estas cifras no sólo se refieren a la PYME, sino a las empresas colombianas en general, independientemente de su tamaño. Sin embargo, la PYME se ve más afectada que las grandes empresas, debido al *costo de cumplimiento (compliance cost) relativamente mayor* respecto a sus obligaciones fiscales. En otras palabras, las disposiciones tributarias afectan a la PYME proporcionalmente más que a las grandes empresas, ya que el costo de cumplimiento es *regresivo* debido a su *carácter de costo fijo*¹⁸⁵.

Si se analizan más detalladamente los distintos requerimientos y la cantidad de trabajo causado por éstos, se hace evidente este alto costo de cumplimiento para la PYME: prácticamente para cada uno de los impuestos y para cada una de las autoridades fiscales, debe llenarse un *formulario por separado* para cada uno de los requisitos fiscales. Además, es necesario inscribirse en una *gran cantidad de registros*, a pesar de que las respectivas informaciones solicitadas son muy similares. En lo que respecta a las sanciones, un contribuyente puede estar sujeto a distintas sanciones debido al incumplimiento de una sola obligación. Es evidente que esta situación requiere de grandes esfuerzos por parte de la PYME, no sólo en la preparación, adquisición y puesta a disposición de la información para poder cumplir con sus obligaciones, sino también en los trámites necesarios y en el tiempo que se requiere para las visitas de control y verificación de las distintas autoridades fiscales.

En este contexto, es decisivo ver a las obligaciones fiscales *sólo como una de muchas obligaciones*, que el empresario debe cumplir ante el Estado. En la Parte II de este trabajo se habló de estas otras obligaciones, así como de su interrelación. Las obligaciones administrativas respecto a las prestaciones sociales y el seguro social; las disposiciones generales de formalización, las disposiciones de importación y exportación, los largos trámites en el caso de litigios, las demoras burocráticas en el acceso a servicios públicos o a licitaciones públicas forman *parte de un cluster de obligaciones administrativas*, que se va generando

¹⁸⁵ Conforme a Rains/Febres (1997), pág. 10, el costo de cumplimiento respecto a las obligaciones tributarias son todos aquellos costos, que se le generan al contribuyente o a su representante, debido al cumplimiento de sus obligaciones fiscales legales, como causados por los litigios administrativos correspondientes, sin incluir el mismo impuesto ni posibles sobornos.

en el entorno del empresario y al que pertenecen especialmente también las obligaciones fiscales. Todos aquellos actos que se requieren para el cumplimiento de las obligaciones fiscales le generan a la empresa costos de personal y de material, que deberán verse como impuesto adicional, como *impuesto implícito*. Por lo tanto, las propuestas de mejoramiento se enfocarán principalmente hacia la *reducción de esta carga fiscal indirecta*.

9.4.2. *Trato tributario especial de la PYME*

En Colombia puede observarse *cierta diferenciación* entre los contribuyentes en lo que respecta a su trato fiscal, según su tamaño. Sin embargo, este trato *no incluye tarifas especiales* para pequeñas empresas, sino un *trato diferente* en la recaudación fiscal¹⁸⁶.

Existe una diferenciación en que ciertas empresas son clasificadas como *grandes contribuyentes*. Esto se lleva a cabo mediante la declaración explícita de la autoridad tributaria nacional DIAN. La selección se efectúa conforme al *monto del impuesto* de la respectiva empresa, dentro del cual se considera el impuesto sobre la renta, el IVA y la retención en la fuente¹⁸⁷. Sin embargo, esta diferenciación *no implica un trato especial para la PYME*, debido a que bajo ciertas circunstancias, éstas también pueden ser calificadas como *grandes contribuyentes*. La diferenciación descrita sólo existe para lograr una *administración tributaria más eficiente*. En otras palabras, con la calificación se pretende identificar a aquellos contribuyentes que pagan montos relativamente altos al fisco, para darles seguimiento con métodos especiales y poderlos *controlar mejor*¹⁸⁸.

Además existe una diferenciación en el trato de los sujetos fiscales respecto al procedimiento de retención en la fuente. Conforme al Art. 368 párrafo 1 del E.T., el director de la DIAN puede declarar *autorretenedores* a ciertas empresas con gran volumen de ventas, en caso de que éstas lo soliciten. Esto significa que dichas empresas realizan su propia retención en la fuente, en vez de que lo haga el comprador. La razón por la cual se lleva a cabo esta diferenciación es, a la vez, el *control simplificado* por parte de la administración tributaria, ya que para ésta es más fácil controlar las entradas de retención en la fuente originadas por medio de una pequeña cantidad de grandes autorretenedores en vez de hacerlo mediante una gran cantidad de pequeños retenedores¹⁸⁹. Normalmente, la PYME no forma parte del grupo de los autorretenedores.

¹⁸⁶ Para mayores detalles, véase Perry/Cárdenas (1986), pág. 222 y subsiguientes o Cote/Fino/Piza (1994), pág. 36 y subsiguientes.

¹⁸⁷ Véase Sánchez/Gutiérrez (1993), pág. 34.

¹⁸⁸ Sólo las personas jurídicas pueden ser clasificadas como "grandes contribuyentes". Actualmente, en Colombia hay aproximadamente 5.000 de éstos, los cuales generan aproximadamente el 85% de toda la recaudación tributaria a nivel nacional. Véase Cote/Fino/Piza (1994), pág. 36.

¹⁸⁹ Véase Silva (1997), pág. 43.

Además, tal como se mencionó anteriormente, la legislación colombiana hace una diferenciación entre dos distintos regímenes respecto al IVA: el *régimen simplificado* y el *régimen normal*. La idea que respalda dicha diferenciación no es en primera línea una simplificación administrativa para el comercio al por menor, sino el *mejor control de los pertenecientes al régimen normal*. Por medio del sistema simplificado se pretende incluir al comercio al detalle que está sujeto a IVA, en la cadena productiva y económica de los bienes y servicios que están afectos a IVA. La razón de ello no es el logro de mayores ingresos para las autoridades fiscales, sino el *mejor control* de las empresas pertenecientes al régimen normal¹⁹⁰: al momento de comprar mercancía a una empresa perteneciente al régimen simplificado, que no cobra el IVA, las empresas del régimen normal deberán retener el 50% de este IVA (teórico) dentro del marco del procedimiento de retención en la fuente, tras pasarlo a hacienda y después reclamarlo nuevamente. Este procedimiento conlleva a un control simplificado y mejorado por parte de la autoridad fiscal. Con ello, la diferenciación entre el régimen simplificado y normal respecto al IVA *tampoco significa una regulación especial específica para la PYME* en comparación con otras empresas.

Por lo tanto, puede concluirse que en Colombia no existe un trato fiscal especial para la PYME o para microempresas por medio de fomentos, cálculo o recaudación simplificados de los impuestos, requerimientos contables simplificados, etc., cuyo objetivo sea mejorar su entorno económico.

10. LOS IMPUESTOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS EMPRESARIOS

Tal como se mencionó en el Capítulo 8, por medio de *entrevistas cualitativas* se pretende determinar la influencia que tiene el sistema tributario colombiano en la PYME desde el punto de vista de los empresarios. Por un lado, se trata de obtener la información requerida acerca de conocimientos, percepciones y experiencias del empresario acerca del sistema tributario. Y, por otro lado, es indispensable llevar a cabo estudios empíricos para la comparación de la legislación tributaria con la realidad tributaria. Por último, se requieren las opiniones de los empresarios para poder elaborar propuestas concretas de mejoramiento, ya que con éstas en primera línea se pretende mejorar la situación de la PYME, por lo que deberán tomar en cuenta los problemas, los puntos de vista y las recomendaciones de los mismos empresarios.

¹⁹⁰ En este contexto, véase Perry/Cárdenas (1986), pág. 222 y subsiguientes, Piza/Zarama (1996), pág. 20, así como Thirsk (1997), pág. 73.

En el Capítulo 8 se especificó que el objetivo de estas entrevistas es obtener información detallada sobre la percepción del sistema tributario por parte de los pequeños y medianos empresarios, llevando a cabo conversaciones abiertas no directivas. Por medio de una entrevista oral y neutra, parcialmente estandarizada, se pretende responder a los objetivos de investigación mencionados. En estas entrevistas cualitativas se tratan *casos típicos de no representatividad*. En otras palabras, a diferencia de la metodología cuantitativa, el objetivo del trabajo de investigación cualitativa no está en la *frecuencia de ciertos patrones de acción*, sino en encontrar un *conjunto acertado de los patrones relevantes de acción*. Por esta razón no se extraen muestras al azar, sino para la entrevista se seleccionan los respectivos casos individuales, dependiendo del objetivo de investigación. A esto se le llama *theoretical sampling*¹⁹¹. La generalización de los resultados se logrará por medio de lo típico, a través de representación y no de representatividad desde el punto de vista estadístico. En total, fueron entrevistadas 36 PYMES de los sectores de la industria, comercio y servicios en las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga. La realización de las entrevistas se le encomendó al *Instituto Demoscópico R. Pradilla & V. Balance Ltda.*

10.1. Resultados de la entrevista

10.1.1. Percepción general de la PYME respecto al sistema tributario

10.1.1.a) Opinión general respecto al sistema tributario

Entre los empresarios entrevistados predomina una *imagen crítica* del sistema tributario. A pesar de que se reconoce que los tributos son necesarios para el desarrollo del país y de la sociedad, en primera línea se critica que una gran parte de los impuestos *no se utiliza directamente para el beneficio de la sociedad*. Esto se deriva de las siguientes declaraciones:

- “En otros países, donde los impuestos son más altos, a las empresas no les importa contribuir porque este dinero se ve realmente invertido en beneficio de la sociedad y de ellas mismas”.
- “No se invierten los tributos en lo que realmente debe ser”.

Se reconoce que gran parte de los tributos es destinado al sostenimiento de las entidades estatales, la infraestructura pública, así como la organización y el orden de las ciudades. Pero se desconoce qué se hace con el resto de este recaudo, atribuyéndolo directamente al mantenimiento de la burocracia, así como a gastos innecesarios. Desde el punto de vista de los empresarios, las áreas en que deberían utilizarse más los tributos recaudados son: educación, salud, recreación y seguridad.

¹⁹¹ Lamnek (1993), pág. 92 y subsiguientes.

Otros aspectos negativos del actual sistema impositivo colombiano mencionados por los empresarios entrevistados, pueden resumirse de la siguiente manera:

- El sistema es *complicado*: las distintas normas legales están sujetas a constantes cambios, ya que cada gobierno lleva a cabo de dos a tres reformas tributarias. Esto trae consigo que los empresarios tengan que capacitarse cada vez más en materia de Derecho Fiscal y actualizar sus conocimientos continuamente. En este contexto, se hace mención de una preparación, información y asesoría deficiente por parte de las instituciones y funcionarios públicos. También se critica el hecho de que a menudo los funcionarios ni las administraciones responsables conocen las normas legales constantemente modificadas y/o que las interpretan conforme a sus propios criterios.
- Se considera que la complejidad del sistema impositivo es exagerada, especialmente respecto al *trato de los negocios más pequeños*. Aún si las disposiciones amplias y complejas son adecuadas para un control eficiente de las grandes empresas, muchas veces no son compatibles con la situación de las pequeñas empresas, y por lo tanto, las afectan con un costo de cumplimientos proporcionalmente más alto.
- El sistema tributario es percibido como un sistema que se encuentra en *permanente búsqueda de nuevos y mayores ingresos*, y que de este modo pone en aprietos especialmente a las pequeñas empresas, obstaculiza el desarrollo de las mismas y dificulta la constitución de nuevas empresas.
- El sistema tributario es percibido por una mayoría de los entrevistados como un sistema *injusto*, ya que grava y fiscaliza cada vez más a las empresas que están organizadas contablemente y que cumplen con sus obligaciones tributarias, mientras que a las empresas informales y semiformales se les da un seguimiento de manera menos cuidadosa. Estas circunstancias pueden favorecer a la evasión fiscal. De manera implícita se deduce de las respuestas de los entrevistados que no confían mucho en la administración tributaria en cuanto al control de la evasión fiscal y la contención de la informalidad.
- La *carga fiscal* es muy *alta* para las empresas. Esto se debe, por una parte a las altas tarifas tributarias, y por otra, a los procesos complejos y costosos, lo cual es ocasionado por la legislación tributaria y las autoridades fiscales y conlleva a que las empresas tengan altos costos administrativos. En las palabras de un empresario: "No es tanto llenar los formularios, sino todo lo que implica tener toda la información y al día".
- El sistema es *rígido e inflexible*. Desde el punto de vista de los empresarios, el gobierno y la administración tributaria no consideran lo suficiente la situación difícil por la que momentáneamente atraviesa el país y la economía dentro del marco de su política fiscal. "No se da cuenta que en estos momentos las empresas necesitamos un poco más de flexibilidad, porque hay muchos problemas de iliquidez y rentabilidad".

Desde un punto de vista general, los empresarios perciben al sistema fiscal de una manera *negativa*. Pero también se mencionaron ciertos aspectos *positivos*:

- En los últimos años, ha mejorado el *control* de la evasión fiscal y del contrabando.
- El *grado de capacitación* de los funcionarios fiscales pudo ser mejorado, por lo que disminuyó la corrupción.
- El sistema tributario obliga a estar en constante *actualización*, lo cual puede tener efectos favorables para la empresa.
- La administración tributaria es *flexible*, permitiendo al empresario negociar con él y encontrar soluciones aceptables para ambas partes. En este contexto se considera que es especialmente positivo el *sistema gradual de sanciones*.
- En comparación con el pasado, la administración tributaria dispone de una *buena infraestructura*, que facilita el pago de los impuestos.
- El *procedimiento de la retención en la fuente* (especialmente respecto al IVA) es considerado razonable y adecuado, ya que con él las empresas no caen en la tentación de hacer uso de estas partidas ante la falta de liquidez.

10.1.1.b) Debilidades, fortalezas y expectativas frente al sistema tributario

De las respuestas de los entrevistados pueden deducirse especialmente las siguientes *debilidades* del sistema tributario colombiano desde el punto de vista empresarial:

- El sistema tributario penaliza, *hostiga* y fiscaliza a las empresas que se encuentran *dentro del sistema* y que trabajan seriamente en cumplir con sus obligaciones tributarias.
- Los impuestos recaudados *se (re-)invierten de manera insatisfactoria*, como en el mantenimiento de un fuerte aparato burocrático.
- La administración tributaria no pudo *divulgar* las *inversiones positivas* de los impuestos recaudados.
- Los funcionarios fiscales *deben ser mejor capacitados*, asesorar de manera satisfactoria a las empresas y conocer las leyes tributarias en detalle.
- Los *procedimientos complicados* en las distintas obligaciones fiscales dificultan en gran medida su cumplimiento y son costosos para el empresario.

Aunque a los empresarios se les dificultó atribuirle *fortalezas* al sistema tributario colombiano, destacan algunas tendencias evidentes:

- Por medio de medidas encauzadas de la administración, se pudo reducir la *evasión fiscal* y la introducción de *mercancía de contrabando*.
- Con parte de las recaudaciones tributarias se aumentó el *presupuesto de las fuerzas militares*, lo cual conlleva a una mejor capacitación, equipamiento y remuneración del ejército.

- Se observa cierto *acercamiento* de las autoridades fiscales con los empresarios, a través del ofrecimiento de capacitación por medio de cursos y conferencias.
- Se ha elevado considerablemente el *nivel de capacitación* de los funcionarios fiscales.

En cuanto a las *expectativas* respecto al sistema tributario, muchos de los pequeños y medianos empresarios tenían las mismas opiniones en muchos aspectos:

- *Unificación* de los distintos impuestos y *simplificación* de la legislación tributaria.
- *Divulgación y publicación* de la legislación tributaria y sus modificaciones.
- *Mejores controles*, especialmente para detectar a las empresas informales y para que éstas se formalicen.
- *Mejor inversión* de las recaudaciones tributarias en el bienestar de la sociedad.
- *Introducción de tarifas diferenciales*, es decir tarifas tributarias especiales para la PYME.
- Creación de *incentivos* para empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales.
- *Introducción de ventajas fiscales* para empresas que generan empleos.
- *Mayor claridad* en la legislación.
- *Mejor capacitación* de los funcionarios fiscales, para que éstos puedan asesorar a estas empresas e interpretar las leyes conforme a los mismos criterios.

10.1.1.c) *Importancia del aspecto tributario para la PYME*

Los empresarios entrevistados consideran que los aspectos tributarios son de *gran importancia* para el desarrollo de sus empresas, tanto desde un punto de vista absoluto, como también en relación con otras obligaciones legales, como de regulación y registro, cargas sociales, etc. Esta carga tributaria afecta desde dos puntos de vista. Por una parte, las altas tarifas fiscales se trasladan directamente como parte del costo final del producto y, por el otro lado, con el continuo aumento de la carga tributaria se fomenta la evasión fiscal y con ello la competencia desleal por parte de negocios informales.

Los empresarios se ven afectados fuertemente por los impuestos en su rentabilidad, y enfrentados a la necesidad de conformarse con un *menor margen de utilidad*, lo cual restringe su crecimiento y su desarrollo, o de aumentar el precio de venta de sus productos, lo cual puede conllevar a la pérdida de *competitividad* y, en última instancia, al cierre definitivo de la empresa. Además, los empresarios opinan de que el sistema tributario actual no sólo obstaculiza a las PYME existentes, sino que en general restringe la *nueva constitución de empresas*. Esto se hace evidente con la siguiente declaración: "quién va a poder crear una empresa si al primer año, ya tiene que pagar más de lo que ha ganado".

La evasión fiscal es considerada como una consecuencia *lógica y justificada* de estas cargas fiscales, ya que le posibilita al empresario ofrecer sus productos y servicios a precios

más bajos que la competencia y obtener de este modo una ventaja competitiva desleal. Sin embargo, los empresarios entrevistados consideran que los impuestos son un deber que están dispuestos a cumplir, aún si para ello tienen que adaptar la organización de su empresa.

10.1.1.d) Estrategias de la PYME para aliviar el impacto impositivo

A pesar de que los empresarios entrevistados asumen las cargas impositivas como una obligación con la que hay que cumplir y para las cuales no hay estrategias legales que ayuden a aliviar su impacto, están conscientes de la existencia de la evasión fiscal. Esta actividad también es vista como una estrategia común para evadir la carga fiscal, pero no en el caso de la propia empresa, sino en la competencia. Algunos de los empresarios entrevistados justifican estas prácticas, argumentando que para la PYME representan la única opción para subsistir y que en gran parte son originadas por la misma administración, debido a las inversiones inadecuadas de los tributos recaudados. La evasión de impuestos es considerada como la práctica más común para reducir la carga tributaria, aunque existen diferencias dependiendo del sector¹⁹².

Algunos de los entrevistados opinaron que la evasión fiscal por parte de la PYME muchas veces se debe a *ignorancia* y *desconocimiento* de la legislación, ya que evadir los impuestos a largo plazo ocasiona mayores costos que ser legal. "Se da en las empresas que no saben de impuestos, porque las que saben no se meten en ese chicharrón". Otro de los empresarios lo dice de manera más directa: "Quien evade posterga su horca".

Otra tendencia que se pudo observar en las opiniones, es la afirmación de que la evasión fiscal se da especialmente en las *grandes empresas*, las cuales desde el punto de vista de la PYME tienen mejores posibilidades de hacerlo, como por ejemplo a través del manejo de la doble contabilidad. También habría que revisar las relaciones especiales que las grandes empresas pueden establecer con los funcionarios fiscales. Otras prácticas que fueron mencionadas, con las que la PYME trata de arreglárselas ante las cargas fiscales, son las siguientes:

- *Transferir* los impuestos al precio de venta de los productos y servicios.
- *Ahorro* preventivo durante todo el año, para contar con la liquidez necesaria en las fechas de pago de impuestos.
- Recurrir a *créditos bancarios*, para poder pagar los impuestos dentro de los plazos establecidos y para evitar sanciones e intereses moratorios.

¹⁹² En este contexto, los empresarios del sector salud opinan que la evasión de impuestos en este sector es casi imposible, ya que el sector es controlado directamente por el Ministerio de Salud.

- *Sistematización, tecnificación e innovación* en la producción, para lograr mantener el margen de utilidad que se ve reducida por los impuestos.

Conforme a la opinión general, el alcance de la *corrupción* de los funcionarios públicos últimamente ha disminuido de manera considerable, gracias a la reorganización de distintas unidades administrativas, así como la mejor capacitación de los funcionarios. Desde el punto de vista de los entrevistados, la introducción de *mercancía de contrabando*, que es una evasión de los *impuestos externos*, es decir, de los aranceles y del IVA externo, es una práctica común en ciertos sectores, que en Colombia tiene tradición y que se ve favorecida por la corrupción de los funcionarios aduanales.

10.1.1.e) *Trato diferencial para la PYME*

Tal como se mencionó al comienzo de este trabajo, los empresarios entrevistados consideran que debería existir un *régimen especial para la PYME*. En particular, proponen las siguientes opciones para un trato diferencial:

- *Tarifas diferenciales*, de acuerdo al capital y activos de la empresa.
- *Incentivos especiales y posibilidades de descuentos* para la PYME, especialmente en el caso del impuesto sobre la renta.
- *Unificación* de los distintos impuestos para formar un solo impuesto.
- *Mayores plazos de pago* para la PYME.
- *Requerimientos simplificados* para la PYME y *mayor apoyo* por parte de la administración respecto a la declaración tributaria, los pagos y la contabilidad.
- *Mejor capacitación y acceso a información* respecto a las obligaciones fiscales y plazos.
- Relación del monto de la sanción tributaria con el *capital* de la empresa.
- Descuentos o exenciones fiscales durante los *primeros años* después de la constitución.
- *Exención tributaria completa* para empresas con muy pocas ventas.

10.1.1.f) *Incidencia de la actual reforma tributaria*

En general, los empresarios entrevistados están informados de *manera deficiente* acerca de la reforma tributaria, la cual estuvo en trámite de aprobación por el congreso colombiano durante el periodo en que se realizaron estas entrevistas. Pero sí se conoce su existencia y se sabe que la propuesta de la reforma desde su presentación en el congreso por parte del gobierno de Pastrana ha variado una gran cantidad de veces. El mayor cambio que se menciona acerca de la nueva reforma es la *reducción de la tarifa del IVA* del 16% al 15%, junto con una *ampliación* de la base fiscal, incluyendo algunos productos que antes quedaban exentos. En general, la disminución de la tasa fiscal del 1% se considera como un cambio

positivo; pero respecto a la ampliación de la aplicación del IVA a otros productos, especialmente a productos de la canasta familiar, se observa cierto desacuerdo, ya que se teme que esto ocasione un aumento en los diferentes precios al consumidor.

Adicionalmente, se conoce también la intención del gobierno de introducir un nuevo tributo denominado *bonos de paz*, que desde el punto de vista de los empresarios es considerado como un impuesto más que agobiaría aún más a la PYME y fomentaría adicionalmente la evasión de impuestos. O en las propias palabras de un empresario: "Entre más impuestos se creen, más fórmulas encontrará la gente para evadirlos". Por otro lado, muchas de las empresas están conscientes del *déficit presupuestario* del Estado y de la necesidad de actuar al respecto.

10.1.2. Conocimientos y opiniones de las PYME respecto a los impuestos

De las respuestas de los empresarios se deduce que éstos están *bien* informados acerca de los impuestos más importantes en Colombia, puesto que todos los entrevistados contestaron de manera espontánea, es decir, sin que se les preguntara específicamente por ningún tipo de impuesto, acerca del impuesto sobre la renta, IVA, retención en la fuente, como el ICA. Además, todos los entrevistados supieron identificar cuáles impuestos son nacionales y cuáles son distritales¹⁹³.

10.1.2.a) Tarifas

De igual forma, los empresarios tienen conocimiento acerca de *cuáles son los impuestos* a que se encuentra obligada su empresa, de qué magnitud son las *tarifas tributarias*, cuándo deben presentarse las *declaraciones de impuestos* y cuándo vencen los distintos *plazos de pago*. En general, las tarifas tributarias son consideradas *muy onerosas*, especialmente respecto al impuesto sobre la renta y el IVA. Esta percepción se ve reforzada por el hecho de que los empresarios *casi no reciben beneficios* por parte del Estado. Por lo tanto, deducen que no se les está dando buen uso a las recaudaciones tributarias por parte del Estado. Haciendo la diferenciación entre los distintos tipos de impuestos, se obtienen las siguientes tendencias:

- La tarifa de renta del 35% es considerada como un porcentaje *muy alto*, que reduce considerablemente la rentabilidad de las empresas.

¹⁹³ Algunos empresarios mencionaron también de manera espontánea el impuesto de timbre, el impuesto del turismo, distintas aportaciones sociales, aranceles, cuotas para el registro mercantil, impuesto predial, etc.

- La tarifa del IVA es considerada *injusta*, ya que es el consumidor quien finalmente termina pagando un mayor precio por productos y servicios. Además se tiene la opinión de que esta tarifa fiscal es demasiado elevada *en comparación con otros países*.
- Las tarifas de retención en la fuente son consideradas *menos injustas*, ya que este impuesto se asume como un abono o anticipo al pago final del impuesto sobre la renta anual, por lo que es recuperable. Dentro de las distintas tarifas de retención en la fuente, se considera que la tarifa para honorarios sí resulta excesivamente alta¹⁹⁴.
- La tarifa del ICA *no es considerada excesivamente alta*, pero su relación entre costo y beneficio se considera *inadecuada* por parte de las empresas, con excepción de las empresas de Medellín. Además, este impuesto es considerado injusto, ya que su tarifa depende exclusivamente del ingreso neto de la empresa, sin tomar en cuenta las ganancias.

10.1.2.b) Acciones

En general, los empresarios de la PYME tienen *buen* conocimiento acerca de las diferentes acciones que deben llevarse a cabo ante las autoridades fiscales y cuáles de ellas implican la revisión y preparación de documentos, así como la presentación personal en las oficinas de las autoridades fiscales. Las siguientes actividades son menos conocidas por parte de los entrevistados:

- Actualización de la cuenta corriente ante la autoridad fiscal¹⁹⁵.
- Presentación de solicitudes para acuerdos, facilidades o convenios de pago con la autoridad fiscal, cuando el contribuyente tiene deudas.
- Apoyo obligatorio de las investigaciones por parte de las autoridades fiscales en la propia empresa.
- Ejercicio del derecho de defensa frente a decisiones de la administración tributaria (por ejemplo en el caso de la aplicación de sanciones).
- Actualización permanente en materia fiscal, especialmente el estudio de nuevas leyes, decretos, resoluciones, conceptos, circulares administrativas y pronunciamientos jurisprudenciales.

De manera contraria, las acciones más conocidas y más comunes son la presentación de correcciones de la declaración de impuestos, apoyo de la administración tributaria en la revisión de terceros, así como la presentación de solicitudes de compensación de impuestos. Pueden presentarse solicitudes de compensación, en caso de que el contribuyente haya pagado demás (por ejemplo por medio de retención en la fuente o pagos de IVA). En general, se

¹⁹⁴ Esta tarifa tributaria es del 10%. En este contexto, véase Art. 392 del E.T.

¹⁹⁵ En esta cuenta, se contabilizan los montos a pagar y los montos pagados del contribuyente a la autoridad tributaria.

considera *difícil* lograr el reembolso o la compensación con otras deudas fiscales. Adicionalmente, los reembolsos no se reciben en efectivo, sino que en forma de cupones, notas de abono, etc., que sólo se pueden utilizar para pagos posteriores de impuestos.

Desde el punto de los entrevistados, estos problemas se deben a la *falta de interés* que tienen las autoridades tributarias en reembolsar al contribuyente los montos ya pagados. Normalmente, ante las solicitudes de compensación las autoridades responden con investigaciones detalladas, casi infinitas y desgastadoras, para el efecto de las cuales el empresario es obligado a hacer entrega de un sinnúmero de documentos adicionales. La siguiente declaración representa a esta percepción: "no se debería pedir tanta información. Aquí en Colombia todo lo asumimos de mala fe. A veces es mejor ni reclamar porque termina siendo una carga más".

10.1.3. *Evaluación de los procesos*

De las respuestas de los empresarios ante la pregunta de la evaluación de los procesos requeridos para cumplir con las obligaciones fiscales, se concluye lo siguiente: para poder cumplir con las obligaciones fiscales, una PYME debe llevar una *contabilidad organizada* y en lo posible *sistematizada*. Debido a que las obligaciones tributarias no sólo deben realizarse algunas pocas veces al año, sino que implican un *trabajo permanente*, como llenar documentos, reunir y archivar información, retener impuestos, etc., es indispensable contar con un *departamento contable sólido con personal altamente capacitado de tiempo completo*. Lo que provoca que el empresario incurra en altos costos de cumplimiento, no es sólo la complejidad del sistema fiscal, sino especialmente la *gran cantidad de actividades distintas* que se deben llevar a cabo. Este departamento contable especial trae consigo altos costos de personal para la PYME, especialmente en relación a los demás departamentos. Sin embargo, ciertos empresarios consideran que el costo de cumplimiento de las obligaciones fiscales no es tan relevante como los tributos que se tienen que pagar: "no es tanto que implique costos y el tiempo del personal, sino que los porcentajes de los diferentes impuestos son demasiado altos para las empresas".

Las respuestas a la pregunta concreta sobre cuáles son las áreas para las que el empresario considere que es más importante realizar una simplificación, y *cuáles propuestas* recomienda al respecto, son relativamente decepcionantes. En este contexto se mencionan especialmente recomendaciones ya conocidas y no muy concretas: uniformización y simplificación de los impuestos; mejor capacitación de los funcionarios fiscales y mejor asesoramiento por parte de los mismos; mejor capacitación de los empresarios; uniformización de los formularios y reducción de la cantidad de documentos exigidos por parte de las autoridades fiscales. En un nivel inferior, al evaluar la *complejidad de las obligaciones tributarias individuales*, se puede observar lo siguiente:

10.1.3.a) Impuesto sobre la renta

Al respecto, se observa una *polarización* de opiniones. Ciertos empresarios consideran que el cumplimiento de las obligaciones del impuesto sobre la renta es un proceso *relativamente sencillo*, que se reduce más que nada a la transcripción de las cifras del estado de resultados a la declaración de impuestos. Se reconoce que en los últimos años se han venido simplificando las distintas disposiciones respecto al impuesto sobre la renta y que se cuenta con manuales que describen los pasos de una manera muy entendible. Por el contrario, hay una mayoría de empresas que lo percibe como un proceso *complicado o muy complicado*, que exige la obtención de una *cantidad exagerada de información*. Además aprecian que el diligenciamiento de los distintos formularios como un proceso *complejo y difícil de entender*. Se observa que las empresas que cuentan con una organización interna relativamente poco desarrollada, perciben al sistema tributario de una manera más compleja que las empresas que cuentan con un departamento contable experto y sistematizado. En este contexto, son en primera línea las empresas pequeñas, las que clasifican a los procedimientos fiscales como un proceso complicado. Respecto a la pregunta acerca de los problemas principales en la determinación de la tarifa fiscal, resultan los siguientes aspectos centrales:

- Utilización del sistema de ajustes integrales por inflación.
- Determinación y utilización de posibles deducciones, excepciones y exenciones fiscales.
- Determinación acerca de cuáles egresos pueden contabilizarse como costos y cuáles no, dependiendo de la actividad de los empresarios.
- Ajuste de las cifras de la contabilidad de la empresa a la contabilidad fiscal.

Desde el punto de vista de los empresarios, las propuestas concretas de mejoramiento deberán estar relacionadas con los siguientes aspectos:

- Simplificación y aclaración de las leyes aplicables.
- Simplificación de los formularios.
- Simplificación de la legislación en materia de depuración de las bases fiscales.
- Simplificación del proceso para la determinación del ingreso gravable.

10.1.3.b) Impuesto al valor agregado

También puede observarse una *polarización* de opiniones respecto a la complejidad de los procesos relativos al IVA. Para algunos es un *proceso sencillo* que se basa en el registro de las compras y ventas del periodo anterior. Por el contrario, otra vez las empresas más pequeñas dentro del grupo de las PYMES entrevistadas consideran que es un *proceso complicado*, que requiere de gran cantidad de tiempo para organizar toda la información requerida. Pero en general, se considera que el IVA es *menos complicado* y que el procedimiento requiere de menos

tiempo que en el caso del impuesto sobre la renta. Como dificultades principales en la determinación de la cuota fiscal se mencionaron los siguientes aspectos:

- Ajuste de la cuenta del IVA en caso de devoluciones de mercancía, anulación de la transacción, rescisión de contratos, etc.¹⁹⁶.
- Identificación de los factores individuales que influyen en el monto gravable.
- Manejo correcto del IVA deducible en los productos y servicios exentos de IVA.
- Causación de IVA en caso de reducir las existencias en almacén.

Si se piden propuestas concretas de mejoramiento, se reciben las siguientes recomendaciones:

- Modificación del formulario: en él debería desglosarse el IVA que las empresas pertenecientes al régimen normal deberán retener a las empresas pertenecientes al régimen simplificado¹⁹⁷.
- Deberán aumentarse los plazos de pago para la retención en la fuente.
- Se debería obligar a las empresas a cumplir puntualmente con la entrega de los certificados de comprobación del impuesto retenido en la fuente a sus proveedores.
- El *Plan Único de Cuentas PUC* es demasiado estricto y rígido. Hace falta información importante, como por ejemplo: cuáles ingresos son gravables y cuáles no. Esto debería ser mejorado.

10.1.3.c) Procedimiento de retención en la fuente

Respecto al procedimiento de retención en la fuente, el mayor costo se relaciona con las *distintas tarifas fiscales*. Por lo tanto, no sorprende que como propuesta concreta se haga especial énfasis en la *unificación de las tarifas tributarias*. En general, el procedimiento no es considerado un procedimiento sencillo, aunque *más sencillo* que el del impuesto sobre la renta y al valor agregado.

¹⁹⁶ En caso de que el IVA ya haya sido contabilizado, dicha contabilización debe anularse en caso de devolución de la mercancía, etc. Véase Art. 486 del E.T.

¹⁹⁷ Las empresas pertenecientes al régimen normal del IVA deben retener el 50% del IVA en la compra de productos o servicios a una empresa perteneciente al régimen simplificado. Los formularios correspondientes no proveen un espacio para este efecto, por lo que a las empresas pertenecientes al régimen normal del IVA se les dificulta cumplir con sus obligaciones.

10.1.3.d) Impuesto de industria y comercio

El procedimiento respecto al ICA es considerado el procedimiento *menos complicado*. Esto se debe especialmente a que este impuesto es calculado con base en el *ingreso neto* del año anterior. Este valor puede obtenerse fácilmente de la contabilidad de resultados de la empresa. Pero los empresarios perciben que este tipo de cálculo es injusto, ya que se basa sólo en el ingreso neto, y desde su punto de vista, las mejoras concretas deberían consistir en que este impuesto también se calcule en relación a la ganancia. Además, se considera oportuno llevar a cabo una simplificación de la clasificación por sectores¹⁹⁸. Se mencionaron los siguientes aspectos en los que existe la mayor confusión en la determinación del impuesto a pagar:

- Determinación de la base tributaria cuando se generan ingresos en distintos municipios.
- Clasificación de la propia empresa en las categorías oficiales para determinar la tarifa tributaria aplicable.

10.1.4. Costos administrativos derivados del cumplimiento de las obligaciones tributarias

Una de las metas principales de esta entrevista fue la cuantificación de los *costos administrativos* que se derivan tanto de las mismas obligaciones fiscales, como de las actividades adicionales ante las autoridades tributarias. Por lo tanto, se incluyeron dos preguntas en el cuestionario, en las que se le pidió a la persona entrevistada estimar la magnitud del *costo de cumplimiento por cada obligación fiscal*, tanto en relación al tiempo, como desde el punto de vista económico.

De las respuestas puede deducirse –de una manera generalizada– que los empresarios *no saben exactamente* cuánto tiempo y dinero invierten para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En otras palabras, los empresarios no saben de qué magnitud son sus costos de cumplimiento tributario. Los resultados de la entrevista son tan *diferentes y dispersos*, que es imposible desarrollar un análisis¹⁹⁹. Sin embargo, en las preguntas generales y en las respuestas correspondientes se observa una *polarización* de las opiniones. Para una parte de las empresas, el costo de cumplimiento representa un *costo normal* que puede ser asumido por el departamento contable sin mayores problemas. Otras empresas, principalmente las *más pequeñas*, consideran que el tiempo requerido para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y los costos ocasionados son *exagerados*. Para estas empresas, el cum-

¹⁹⁸ La tarifa fiscal del ICA difiere dependiendo del ramo.

¹⁹⁹ Un ejemplo de ello son los costos estimados para el cumplimiento de la declaración de impuestos: éstas van desde 4 hasta 240 horas, así como de US\$ 13.00 hasta US\$ 2.000.00.

plimiento de las obligaciones tributarias implica el empleo de personal adicional o la utilización de personal de otros departamentos.

Ciertos empresarios opinan que el costo de cumplimiento representa el costo total del departamento contable. Sin embargo, otras empresas consideran que el costo de cumplimiento tributario representa sólo una parte de los costos de este departamento. "El departamento de contabilidad representa aproximadamente el 15% del total del personal de esta empresa. Destina como un 40% ó 45% de su tiempo a los procesos necesarios para cumplir con estos impuestos". En general se puede decir que sin duda existe la necesidad de tener un departamento contable con personal fijo. En la opinión de los empresarios, sólo si una empresa cuenta con un departamento contable puede estar al día desde el punto de vista fiscal y así evitar que se cometan errores que traerían consigo fuertes sanciones.

Por lo tanto, puede concluirse principalmente, que *muchos empresarios de PYMES no saben exactamente de qué magnitud es su costo de cumplimiento tributario*. Sin embargo, no existe duda de que es muy importante y necesario contar con un departamento contable para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Debido a que un departamento de este tipo implica costos relativamente altos, especialmente para los negocios muy pequeños que normalmente no cuentan específicamente con un departamento contable, se puede deducir que la *PYME tiene un alto costo de cumplimiento en asuntos tributarios*.

10.1.5. Sanciones tributarias

Los empresarios entrevistados tienen *muy buen* conocimiento acerca de las sanciones económicas y penales respecto a sus obligaciones tributarias. En general, se considera que estas sanciones son necesarias, pues son un instrumento útil para presionar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los sujetos tributarios. Las sanciones más conocidas están relacionadas con los siguientes delitos:

- Demora en el pago.
- No declarar.
- Errores aritméticos.
- Correcciones.
- Inexactitud.
- Omisión de información.

El aspecto más criticado del régimen de sanciones es el *desequilibrio entre la gravedad del delito y la magnitud de la sanción*, especialmente cuando se trata de errores *involuntarios*, que se cometen por descuido o por desconocimiento y no con intenciones fraudulentas. Se critica especialmente el fenómeno de la *sanción mínima*, ya que en ella no se considera el

motivo del incumplimiento. Además se critica el hecho de que cuando se imponen las sanciones, no se toma en cuenta la situación momentánea de la empresa, la cual se ve afectada por la situación económica del país. El delito en que más han recaído los entrevistados es la extemporaneidad, de la declaración de impuestos como del pago de los mismos. Los motivos relacionados que se mencionaron son la falta de liquidez y la falta de información acerca de los plazos. Otra de las razones desde el punto de vista de los empresarios es la culpa propia, por "querer dejar todo para el último momento". Otros errores que se cometen frecuentemente respecto a la declaración de impuestos son los errores aritméticos, así como aquellos que se generan al transmitir los datos del borrador al original.

En la opinión de los empresarios, algunas de las propuestas de mejoramiento prioritarias son: la reducción de la magnitud de las sanciones; una evaluación más flexible del delito, dependiendo del caso; la consideración de la situación económica actual, así como la eliminación de la sanción mínima, ya que los errores cometidos muchas veces no justifican ese pago.

10.1.6. Incentivos fiscales

En términos generales, los empresarios tienen *poco* conocimiento acerca de incentivos o beneficios tributarios que existen en el régimen tributario actual. Los más mencionados son:

- La Ley Paéz²⁰⁰.
- Acuerdos municipales que otorgan beneficios tributarios a empresas en ciertas zonas municipales.
- Descuentos por donaciones.
- Productos exentos del IVA, como por ejemplo productos de la canasta familiar y medicamentos.
- Empresas exentas de la retención en la fuente (sin fines de lucro).
- Exención del impuesto sobre la renta en el caso de ingresos que no constituyen ganancias.
- El instrumento de fomento a la exportación CERT para exportadores.
- Las amnistías tributarias, consideradas como una desmotivación por parte de las empresas que suelen cumplir con sus obligaciones tributarias, ya que sólo da beneficios a las empresas que evaden el pago de impuestos.

²⁰⁰ La Ley Paéz, Decreto 1.264 de 1994, proporciona una amplia exención de impuestos para empresas recién constituidas en las provincias de Cauca y Huila, las cuales se vieron afectadas en 1994 por la inundación del río Paéz. Esta ley sigue en vigor hasta finales del año 2003. Véase Cusguén (1998), pág. 228 y subsiguientes.

Por lo general, los empresarios perciben a los incentivos tributarios como un sistema, el cual sólo beneficia de manera puntual a *ciertos sectores y zonas*, así como a *determinadas empresas*, en primera línea a las grandes empresas. Por esta razón, la PYME siente que en gran parte queda excluida del trato fiscal especial, además de que casi no tiene conocimiento acerca de los incentivos tributarios, lo cual reduce aún más la cantidad de los beneficiarios. Se mencionaron tres aspectos como propuestas de mejoramiento:

- Incentivar a aquellas empresas que cumplen con sus obligaciones (una opción es por medio de posibilidades adicionales de descuentos).
- Mejor divulgación de los incentivos tributarios existentes.
- Creación de beneficios tributarios para empresas que generan empleos.

10.2. Resumen de resultados

- *Percepción general del sistema tributario colombiano desde el punto de vista de los pequeños y medianos empresarios*

En general, los empresarios entrevistados tienen una *imagen crítica* del sistema tributario colombiano, exigiendo mayor flexibilidad, justicia y sencillez. El sistema actual impone a las empresas una gran carga tributaria y que, debido a la gran cantidad de reformas tributarias, no está lo suficiente estable y frecuentemente está en búsqueda de nuevos y mayores impuestos. Además, se pone en duda el hecho de que los impuestos recaudados se empleen para el beneficio de la sociedad.

- *Conocimientos de los empresarios respecto a la existencia y las obligaciones de los distintos impuestos*

Los empresarios están bien informados acerca de los impuestos más importantes en Colombia, sus tarifas tributarias, el diligenciamiento de las declaraciones de impuestos, así como de los distintos plazos de pago que prevé el sistema tributario. También en lo referente a las diversas acciones que deben llevarse a cabo ante las autoridades tributarias, los empresarios de la PYME en general están bien informados.

- *Aceptación de la carga fiscal por parte de los empresarios*

Los empresarios consideran que las tarifas tributarias son, en general, muy altas, especialmente las del impuesto sobre la renta y al valor agregado. La aceptación de esta carga tributaria es relativamente baja, especialmente debido al hecho de que los empresarios casi no reciben prestaciones del Estado a cambio y por lo tanto deducen que hay una utilización deficiente de los impuestos recaudados por parte del Estado. Respecto al ICA, los empresarios perciben que hay una mala relación costo/beneficio, con excepción de Medellín.

- *Influencia de la carga tributaria en la rentabilidad de la empresa*
Conforme a los resultados de la entrevista, la influencia de la carga tributaria en la rentabilidad de la PYME es muy fuerte. La PYME intenta, por un lado, disminuir el peso de esta carga, transfiriéndola al cliente por medio del precio de sus productos y servicios. Por el otro lado, la evasión de impuestos es un medio frecuentemente empleado para reducir esta carga. En parte, los empresarios justifican estas acciones con la gran complejidad y la magnitud de los impuestos. Otra de las consecuencias de la alta carga tributaria a las empresas es el efecto de los incentivos negativos para potenciales nuevas empresas. De manera contraria que en el caso de la evasión de impuestos, los empresarios opinan que las dimensiones de la corrupción de los funcionarios públicos ha disminuido últimamente.
- *Grado de complejidad del cumplimiento con los diferentes impuestos nacionales y locales*
El sistema tributario colombiano es considerado tan complejo y tardado que para una PYME es indispensable contar con un departamento contable sólido y sistematizado con personal fijo altamente capacitado. Se critica especialmente que para los pequeños negocios aplican las mismas disposiciones que para las grandes empresas. Desde el punto de vista empresarial, la solución para los problemas actuales, consiste en primera línea en la unificación y simplificación de los impuestos; en la mejor formación de los funcionarios fiscales, en la mejor capacitación de los empresarios; en la unificación de los formularios y en la reducción de los documentos requeridos por las autoridades fiscales. Dentro de los distintos tipos de impuestos, los entrevistados consideran que especialmente el impuesto sobre la renta y en segundo lugar el IVA son tributos muy complejos. Según la percepción de los empresarios, las posibilidades urgentes de mejoramiento respecto al impuesto sobre la renta son, en primera línea, la simplificación y la aclaración de las leyes aplicables, de los formularios, así como la facilitación en la determinación de los impuestos a pagar. Respecto al IVA, los entrevistados proponen también una modificación del formulario, además de una ampliación de los plazos de pago, así como una optimización de las disposiciones contables.
- *Costos administrativos anuales para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y para negociaciones adicionales con las autoridades tributarias*
No se logró el objetivo de esta parte de las preguntas, que consistía en cuantificar los costos y el requerimiento de tiempo ocasionados por el cumplimiento de las obligaciones tributarias. A pesar de las respuestas de los empresarios entrevistados pudo concluirse que los costos anuales administrativos de cumplimiento son relativamente altos –lo cual se concluyó por una parte de las preguntas abiertas generales acerca de este tema, y por otra parte por el hecho de que se considera indispensable contar con un departamento contable especial debido a las obligaciones tributarias y que éste le ocasiona altos costos de personal a la PYME–, las respuestas concretas de los empresarios a estas preguntas son tan diferentes, que sería muy difícil un análisis específico. De ahí,

se concluye que la PYME, normalmente no realiza un análisis en relación con los costos ocasionados por las obligaciones tributarias.

- *Grado de complejidad en la determinación de la carga tributaria*
 En lo referente a los problemas principales en la determinación de la carga tributaria, dentro de las opiniones de los empresarios pueden observarse las siguientes tendencias: respecto al impuesto sobre la renta, se critica en primera línea que la aplicación del sistema de ajustes integrales por inflación es muy complicada. Respecto al IVA, se critica sobre todo el ajuste de la cuenta del IVA en el caso de devolución de la mercancía: la anulación de la transacción o rescisión de contratos, así como la identificación de los factores individuales que constituyen el monto gravable. En lo referente al procedimiento de retención en la fuente, los empresarios consideran que hay especial necesidad de actuar respecto a la simplificación de las tarifas tributarias, y que en relación al ICA, se debería llevar a cabo una simplificación de la clasificación de sectores, así como una determinación de la carga tributaria en proporción a las ganancias.
- *Opiniones respecto a los incentivos tributarios*
 Los empresarios sólo conocen algunos de los incentivos y descuentos tributarios en el sistema tributario colombiano. Además, de éstos sólo se ven beneficiados algunos sectores de la economía en ciertas zonas, así como en primera línea las grandes empresas. Evidentemente, los empresarios consideran que se requieren incentivos tributarios de diverso índole, diseñados especialmente para la PYME.
- *Percepción del régimen de sanciones*
 Las personas entrevistadas tienen conocimiento acerca de las sanciones económicas y penales del Derecho Fiscal colombiano, y consideran que éstas son necesarias. Se critica el desequilibrio entre la gravedad del delito y la magnitud de la sanción, la existencia de una sanción mínima, así como el hecho de que en la imposición de la sanción no se tome en cuenta la situación actual de la empresa ni la situación económica del país.
- *Opiniones de los empresarios respecto a la utilización de los impuestos recaudados por parte del Estado*
 La confianza de los empresarios en la administración tributaria nacional y local (con excepción de Medellín) podría mejorarse. Los empresarios sí reconocen la necesidad de la recaudación de impuestos, debido a los requerimientos de inversión en bienes públicos, pero muchos de ellos opinan que las inversiones públicas que se realizan son insuficientes, dando por hecho que una gran parte de los impuestos recaudados cae a menudo en manos de funcionarios, para conservar la burocracia y los gastos innecesarios. Los entrevistados exigen un mejor uso de los impuestos recaudados "para el beneficio de la sociedad"; específicamente se mencionan las inversiones en las áreas de capacitación, salud, recreación y seguridad.

II. REALIDAD TRIBUTARIA

En este capítulo se tratará detalladamente la problemática de la realidad tributaria colombiana. Primeramente se analizará el fenómeno de la *evasión tributaria* y del *fraude fiscal*. Para muchos expertos, la evasión fiscal es una de las enfermedades más graves de las que padece Colombia. Desde su punto de vista, la moral tributaria refleja el estado general del desarrollo del país²⁰¹. Se hará especial énfasis en la *magnitud* estimada de la evasión fiscal en Colombia y en los *motivos* de la misma. De distintos estudios se deduce que la evasión fiscal es muy común en el sector de la PYME, debido a su informalidad parcial y a su estrecha relación con el sector informal²⁰². Por lo tanto, la primer área temática de este capítulo se enfocará en las *actitudes* y el *comportamiento del contribuyente*.

La situación que se observa en distintos países en vías de desarrollo, es decir, el hecho de que una parte considerable de la recaudación fiscal potencial nunca llega al fisco, no sólo se debe a la *moral tributaria de los contribuyentes*. El hecho de que la realidad fiscal en muchos casos no coincida con la legislación tributaria también depende de otro factor: de la misma *autoridad tributaria*. La *estructura fiscal en su totalidad* se establece, se administra y se interpreta legalmente de tal manera que se hace posible una enorme diferencia entre la recaudación fiscal potencial y la recaudación fiscal real. Por esta razón, en la segunda parte de este capítulo se hará énfasis en los *problemas de la autoridad tributaria colombiana*, con los que se explica en cierta medida la razón por la cual la realidad en Colombia en muchas áreas no coincide con la legislación fiscal. Dentro de los problemas de la administración tributaria, se le dará un enfoque especial al fenómeno de la *corrupción* y de sus motivos.

11.1. Tamaño de la evasión fiscal

En la discusión jurídica se hace la distinción entre fraude fiscal, evasión fiscal, elusión fiscal y otros. El criterio para la distinción es la *legalidad* de la acción conforme al derecho vigente. En Colombia se distingue entre *elusión* y *evasión*²⁰³. En el primer caso, el contribuyente trata de eludir una relación fiscal con el Estado, es decir, evita que se establezca una obligación fiscal (en su dimensión total). Con ello, normalmente no se infringe el derecho vigente; sólo aprovecha; las omisiones de la ley. En cambio en el segundo caso, si se trata de una violación de la ley; esto puede ser intencionalmente o por desconocimiento, total o parcial. Si además de la Ley Tributaria también se viola la Ley Penal (por ejemplo, por la falsificación de documentos), se habla de *fraude fiscal*.

²⁰¹ Véase Rinthá (1998), pág. 166.

²⁰² Véase González (1995), pág. 137.

²⁰³ Para las siguientes explicaciones, véase Sierra (1988), pág. 192 y subsiguientes.

En el ámbito económico, especialmente en el caso de la medición del tamaño de la evasión fiscal, no se hacen distinciones de este tipo. El aspecto legal no es tan relevante; bajo el término de evasión fiscal en el sentido más amplio se entiende la diferencia entre *la recaudación fiscal potencial y efectiva*. Esto incluye todas las acciones, ya sean legales o ilegales, que conlleven a reducir la carga tributaria del contribuyente. Prácticamente hay una lista infinita de tipos de evasión fiscal. Una de las prácticas más comunes es la *doble contabilidad*, que es utilizada para fines fiscales presenta datos ficticios²⁰⁴. En este trabajo no se detallarán todos los posibles tipos de evasión fiscal en el sentido más amplio, que pueden ir desde la planeación y optimización fiscal legal, hasta la falsificación de documentos y fraude procesal.

Cualquiera que sea la definición utilizada en el caso específico, la evasión fiscal es un *fenómeno que se observa a nivel mundial*, que en primera línea socava a la *justicia horizontal* de un sistema tributario. Pero también habría que revisar la *justicia vertical*, ya que a menudo a las clases de ingresos superiores se les presentan más posibilidades para la evasión fiscal que a las clases de mayor pobreza. En Colombia, la evasión fiscal es un *tema extremadamente actual*. Esto se deduce a partir de los siguientes indicios:

- Dentro del marco de la *reforma tributaria* de 1998, la lucha contra la evasión fiscal es uno de sus objetivos principales.
- Para la reducción del *déficit fiscal*, la contención de la evasión fiscal no se considera como un instrumento suficiente, pero sí necesario²⁰⁵.
- En lugar de *aumentar periódicamente las tasas tributarias*, la reducción de la evasión fiscal se considera un mejor medio para lograr el urgente balance presupuestario²⁰⁶.
- Para la administración tributaria DIAN bajo el gobierno de Pastrana, la lucha contra la evasión fiscal y contra la introducción de mercancía de contrabando representa una *prioridad absoluta*.

Ante esta situación, es evidente que en las propuestas de mejoramiento para la imposición tributaria de la PYME se deberá tomar en cuenta el fenómeno de la evasión fiscal y las implicaciones de la misma. Por lo tanto, primeramente se abordará el tema del tamaño de la evasión fiscal en Colombia. Sin embargo, en general en Colombia no existen datos exactos sobre la posible recaudación tributaria, sobre contribuyentes potenciales, etc. Por lo tanto, los estudios acerca de este tema frecuentemente se basan en cifras indirectas o estimadas.

²⁰⁴ Véase Rinthá (1997), pág. 88.

²⁰⁵ Conforme a los cálculos de la DIAN, la magnitud de la evasión fiscal de 1998 es prácticamente exacta a todo el déficit fiscal (aprox. US\$ 3.200 millones). Véase La República (1998 b), pág. 5A.

²⁰⁶ *Ibid.*

11.1.1. Evasión fiscal respecto al IVA

Normalmente, la evasión fiscal se indica en el porcentaje de la recaudación tributaria potencial. En el más reciente estudio para el cálculo de la evasión fiscal respecto al IVA en Colombia, realizado por Steiner y Soto, para el año 1994 resultan cifras del 34% en relación con el IVA interno, y del 29% en relación con la totalidad del IVA, es decir, incluyendo al IVA originado por importaciones. Por lo tanto, sólo en el caso del IVA interno, la evasión fiscal de 1994 alcanzó valores absolutos de aproximadamente US\$ 1.300 millones.²⁰⁷ La pérdida de recaudaciones fiscales del IVA externo ascendió a más de US\$ 300 millones. Entre los distintos sectores pueden observarse *grandes diferencias*: mientras que en el área de los servicios financieros (4.2%), así como en la industria de textiles, prendas de vestir y cuero (4.4%) se presentan las menores tasas de evasión fiscal, los "servicios personales" (66.5%), incluyendo una gran cantidad de *servicios profesionales independientes* como empleadas domésticas, técnicos, electricistas, servicios de reparación y mantenimiento, etc.) están en el primer lugar de la lista de los defraudadores fiscales, antes de la minería, de la industria de la construcción, así como del sector de la energía eléctrica, gas y agua (61.9%). El comercio y los servicios personales representan juntos a más del 55% de toda la evasión fiscal. Además, cabe mencionar que la evasión fiscal respecto al IVA se observa más frecuentemente en niveles de ingresos superiores.

Del cálculo de la *tasa tributaria efectiva* también se obtienen resultados reveladores. Esto se refiere a aquella *tasa tributaria unitaria ficticia* que se requeriría, dada una recaudación tributaria determinada y bajo la suposición de que no existe la evasión fiscal ni las tarifas preferenciales o excepciones tributarias, para lograr una recaudación tributaria de la misma magnitud. Para 1994 se calculó un porcentaje del 5%. En otras palabras, si en 1994 no hubiera habido evasión fiscal ni excepciones fiscales, la tasa tributaria de aquel entonces del 14%, hubiera podido ser reducida a un 5% para lograr una recaudación tributaria de la misma magnitud²⁰⁸.

Si se compara la tasa de evasión fiscal de Colombia respecto al IVA con las de *otros países*, puede observarse que Colombia presenta una evasión tributaria bastante mayor que los países industrializados, pero que en relación con los demás países latinoamericanos —con excepción de Chile— sus valores se encuentran dentro del promedio²⁰⁹.

²⁰⁷ Respecto a los siguientes detalles, véase Steiner/Soto (1998 a), pág. 5 y subsiguientes, así como Steiner/Soto (1999), págs. 39 y subsiguientes.

²⁰⁸ Además, la *tasa tributaria observada* de refiere a aquella que se requeriría para lograr cierta recaudación tributaria, bajo la suposición de que no existe la evasión fiscal (pero sí las excepciones fiscales). En Colombia, dicha tasa en 1994 fue del 5.8%. Véase Steiner/Soto (1999), pág. 54.

²⁰⁹ Véase Jorattu/Barra (1996), pág. 24.

**Evasión fiscal de IVA en Colombia
en comparación con otros países (1993)**

País	Evasión fiscal
Nueva Zelanda	5.1%
Suecia	5.4%
Israel	7.8%
Portugal	14.0%
Sudáfrica	14.6%
Canadá	23.0%
Chile	23.0%
España	26.0%
Uruguay	29.7%
Argentina	31.5%
Honduras	35.4%
Colombia	35.8%
Hungría	36.3%
México	37.1%
Ecuador	38.2%
Filipinas	40.8%
Bolivia	43.9%
Guatemala	52.5%
Perú	68.2%

En Colombia aún no existen análisis acerca de la dimensión de la evasión tributaria desde 1995 hasta la actualidad. Sin embargo, las primeras estimaciones de la DIAN parecen indicar que la evasión fiscal respecto al IVA se ha reducido ligeramente en los últimos años. Esto debe estar relacionado con los intensos esfuerzos que ha realizado la DIAN en la lucha contra el fraude fiscal²¹⁰.

²¹⁰ La DIAN habla de una dimensión de casi un 30% para el año 1996. En este contexto, véase DIAN (1997), pág. 6.

11.1.2. Evasión fiscal respecto al impuesto sobre la renta

El cálculo de la evasión fiscal respecto al impuesto sobre la renta resulta *más difícil* que en el caso del IVA. Por esta razón, en Colombia sólo existen algunos pocos estudios respecto al tema. Las dificultades se derivan de la *complejidad de la legislación aplicada* (por ejemplo: ingresos de personas que no están sujetas al pago de impuestos, distintos tipos de posibles deducciones, ingresos excluidos de impuestos, etc.) y de la necesidad de hacer *suposiciones relativamente inciertas*, especialmente en lo referente a la estimación de la recaudación tributaria potencial conforme a los datos de la Contabilidad Nacional²¹¹. Los datos más recientes acerca de la evasión del impuesto sobre la renta revelan los siguientes resultados²¹²:

11.1.2.a) Evasión tributaria por parte de personas jurídicas

La evasión del impuesto sobre la renta por parte de *personas jurídicas ha disminuido* fuertemente en los últimos años. Mientras que en 1988 se observaba una tasa de evasión fiscal del 24.8%, hasta el año 1992 dicha tasa pudo ser reducida a un 11%. Después de este año se registró un aumento que conllevó a una tasa de evasión tributaria del 18% en 1994. Posteriormente, pudo observarse nuevamente una reducción de la evasión fiscal a un 14.1% en 1995. De nueva cuenta es interesante calcular la *tasa tributaria efectiva*. Si en la realidad no existiera la evasión fiscal ni las excepciones fiscales, en 1995 habría sido suficiente tener una tasa del impuesto sobre la renta del 28%, para lograr la misma recaudación tributaria. Esta tasa es considerablemente menor que la tasa vigente en ese entonces del 37.5%²¹³.

11.1.2.b) Evasión tributaria por parte de personas físicas

Conforme a los resultados de Steiner/Soto, en la evasión del impuesto sobre la renta por parte de personas físicas se observa una situación diferente: entre 1989 y 1991 aumentó la tasa de evasión tributaria de un 37% a un 52%. La evasión tributaria permaneció en este nivel hasta 1993. Después se observa una *disminución abrupta*, la cual finalmente conllevó en 1995 a una tasa del 24%. Entre 1991 y 1995 la *tasa tributaria efectiva* ascendió de un 3% a un 10%. La tendencia de estos resultados se ve corroborada por otros estudios²¹⁴.

²¹¹ Véase MINHACIENDA (1993), pág. 10. Adicionalmente habrá de mencionarse que el cálculo de la evasión fiscal se basa en la *economía colombiana conforme a los datos de la contabilidad nacional del DANE*. Por lo tanto, sólo se mide la evasión tributaria del sector formal. La evasión fiscal del sector informal, es decir de aquellas empresas que nunca aparecen en las cuentas de la contabilidad nacional, corresponde al 100%. Véase Steiner/Soto (1998 b), pág. 2.

²¹² Véase Steiner/Soto (1998 b), pág. 10 y subsiguientes, así como Steiner/Soto (1999), pág. 67 y subsiguientes.

²¹³ Entre 1993 y 1995, además de la tasa tributaria del 30%, se aplicó una *sobretasa* del 7.5%.

²¹⁴ Véase por ejemplo MINHACIENDA (1993), pág. 28 y subsiguientes.

11.1.2.c) *Evasión tributaria total respecto al impuesto sobre la renta*

Si se observa toda la magnitud de la evasión del impuesto sobre la renta de personas jurídicas y físicas, se llega a una tasa de entre 30% y 38% para el periodo de 1988 a 1993. En 1994 y 1995 se observa una *reducción drástica* a un 26% y un 20%, respectivamente. En valores absolutos, la evasión tributaria respecto al impuesto sobre la renta en el año 1995 ascendió a más de US\$ 4.600 millones. Las cifras mencionadas indican que las acciones tomadas en los últimos años por parte de la administración tributaria con la finalidad de reducir la evasión fiscal muestran sus primeros efectos. Entre estas medidas están especialmente las siguientes: unificación de la tasa tributaria para sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada; unificación de la tasa tributaria para empresas con la tasa límite máxima para personas físicas; simplificación de los formularios; posibilidad de pagar en bancos comerciales normales, como también la divulgación del procedimiento de retención en la fuente²¹⁵.

La evasión tributaria respecto al impuesto sobre la renta difiere considerablemente de un sector a otro, estando el sector terciario en primer lugar, antes del sector primario. El sector secundario normalmente presenta la tasa de evasión tributaria más baja. Si se compara a Colombia con otros países en vías de desarrollo, se observa que las cifras se encuentran dentro del *área promedio*²¹⁶.

11.1.3. *Evasión tributaria respecto al impuesto de industria y comercio*

Respecto a la investigación sobre la evasión del ICA, resultó ser aún más difícil obtener datos actuales. Por lo tanto, sólo en el caso de Bogotá pudo encontrarse un estudio del tamaño de la evasión fiscal²¹⁷. En este contexto se hace mención de que debido a la falta de calidad de la información, además del insuficiente procesamiento electrónico de la misma, es recomendable no orientarse demasiado en los datos.

Para el año 1996, se calculó una tasa de evasión del ICA del 25% para la capital de Colombia. Esto corresponde a un valor aproximado de US\$ 94 millones. El sector de servicios presenta la mayor cuota (29%), seguido por el sector comercial (27%) y el sector indus-

²¹⁵ Véase Steiner/Soto (1998 b), pág. 13.

²¹⁶ Para Venezuela se calculó una tasa de evasión del impuesto sobre la renta para 1989 del 59% y para Jamaica del 39% para el año 1985. También en los EEUU, en donde el fraude fiscal se persigue con fuertes sanciones, se estiman tasas de evasión del impuesto sobre la renta de aproximadamente 18%. Véase MINHACIENDA (1993), pág. 12 y siguiente.

²¹⁷ A Bogotá, la capital corresponde aproximadamente el 50% de toda la recaudación tributaria de Colombia. Véase Shome/Dunn/Vallejos (1993), pág. 26.

trial (18%). Esto refleja los esfuerzos que la administración tributaria local ha realizado en el pasado, los cuales se orientaban en primera línea hacia el control del sector industrial. Por estos motivos, dentro del contexto de su plan de lucha contra el fraude fiscal, la administración tributaria prevé poner mayores prioridades en el control de las empresas de servicios y de comercio²¹⁸.

11.2. Motivos de la evasión fiscal

La evasión tributaria existe desde que existen impuestos. Se considera que los motivos de la misma están, por un lado, en la *naturaleza humana* y en el *egoísmo de la misma*. Se cree que otros motivos son la *magnitud* y la *cantidad* de los impuestos y el correspondiente sacrificio pecuniario del contribuyente. La *baja satisfacción* con el Estado y los mecanismos del mismo para la recaudación de impuestos, así como la *poca confianza* en la administración tributaria son otros de los móviles. Debido a que existen grandes diferencias entre los países, también se le da importancia a los motivos culturales. A continuación se detallarán los cinco motivos que en Colombia se consideran los más importantes para la evasión de impuestos.

11.2.1. Motivos políticos

La evasión tributaria, así como la violación de las leyes tributarias en general, puede ser una expresión del *rechazo del gobierno actual*, de su *inadecuada administración* de las recaudaciones tributarias, así como del *sentimiento de impotencia* de no poder hacer nada al respecto. El desacato de la legislación tributaria se convierte en una especie de sanción moral dirigida al gobierno y a la administración tributaria. El contribuyente justifica esta actitud con la injusticia de la estructura tributaria, la falta de adjudicación de impuestos recaudados y la falta de justificación de la magnitud de los impuestos²¹⁹. En este contexto, algunos expertos argumentan que "la inmoralidad tributaria viene desde arriba"²²⁰.

Los colombianos consideran que son víctimas permanentes de la corrupción. La confianza y la creencia en las instituciones del gobierno deberían mejorarse, en cualquiera de los niveles. En esta situación, para muchos colombianos es una verdadera *tortura psicológica*

²¹⁸ Hacienda (1998), pág. 5 y subsiguientes.

²¹⁹ Véase Sierra (1988), pág. 233.

²²⁰ Véase González (1997), pág. 5 y 8, así como González (1998), pág. 45.

tener que pagar impuestos, contando con la posibilidad de que caerán en manos de un funcionario²²¹. Esta percepción se ve reforzada por los resultados de las acciones del gobierno para reducir los gastos. Además, las respuestas de los empresarios entrevistados en el Capítulo 10 denotan la existencia de la frecuente percepción de que una gran parte de la recaudación tributaria no es utilizada directamente para el beneficio de la sociedad, sino para la conservación de la burocracia. Es evidente que esta percepción tiene una gran influencia en la moral de pago de los empresarios de Colombia.

11.2.2. *Motivos culturales y sociales*

En Colombia, el fraude fiscal tiene una *componente cultural y social* muy importante: "como ha sido tradicional en los países de ascendencia latina, en Colombia ha existido siempre evasión de impuestos como conducta social relativamente generalizada. Factor esencial de este comportamiento se debe a la crisis de valores éticos, que ha venido afectando a la sociedad colombiana, pues dentro de tal distensión de los hábitos no cabe esperar que el incumplimiento de las obligaciones tributarias sea considerado abiertamente censurable"²²². El público, quien es el verdadero perjudicado del fraude fiscal, casi no juzga al defraudador fiscal, al contrario: la evasión tributaria es vista más bien como una *habilidad*, cuyo ejemplo se debería seguir. Traicionar al fisco no es considerado vergonzoso, sino que *entendible y normal*²²³. "En Colombia, como en otras partes, el contribuyente evasor siempre tiene la idea, o bien de que el Estado es exagerado, o de que el impuesto se va a desperdiciar. Pero también, en la que el mafioso es el símbolo del éxito social, se llega a la creencia de que no evadir cuando el vecino si evade no sólo es parecer un bobo, sino serlo"²²⁴.

11.2.3. *Motivos económicos*

También los *aspectos económicos* son considerados motivos principales para la evasión fiscal en Colombia. Normalmente, en los tiempos de la prosperidad económica disminuye la dimensión de la evasión fiscal²²⁵. Sin embargo, cuando hay recesiones, domina el interés por la propia supervivencia ante los demás intereses; las barreras morales se sobrepasan más

²²¹ Para mayores detalles, véase Rinthá (1997), pág. 86 y subsiguientes

²²² Sierra (1988), pág. 230.

²²³ Rinthá (1997), pág. 88 y siguiente.

²²⁴ Herrán (1997), pág. 134.

²²⁵ Rinthá (1997), pág. 90.

fácilmente en situaciones críticas²²⁶. También desde el punto de vista intuitivo parece ser lógico que en tiempos económicamente difíciles, un empresario considere más fácilmente que el ahorro de impuestos sea una posible alternativa²²⁷. Las respuestas de los empresarios entrevistados también llevan a esta conclusión. Éstos critican el hecho de que la administración tributaria no tome en cuenta la situación actual de las empresas para efectos de la determinación de los impuestos. Por lo tanto, puede deducirse fácilmente que en tiempos coyunturales desfavorables, los impuestos son considerados más bien injustos y, por lo tanto, aumenta la tentación de evadir el pago de los mismos. En este contexto, también se hace mención de la *magnitud de los impuestos*. Entre mayor sea la carga tributaria de los empresarios, más conveniente les parece la evasión fiscal; es decir, aumenta la propensión de cometer fraude.

También el *desarrollo de la economía nacional* de un país tiene gran influencia en las dimensiones de la evasión fiscal. Por lo tanto, no sorprende el hecho de que un país con un bajo crecimiento económico per cápita y una informalidad bastante desarrollada como Colombia presente una evasión fiscal relativamente alta²²⁸.

Finalmente, puede considerarse que la evasión fiscal por razones económicas es *inherente al sistema capitalista*. En un cálculo de maximización del beneficio, la evasión fiscal puede verse como un medio para reducir egresos, y con ello, maximizar las ganancias²²⁹.

11.2.4. Motivos administrativos

Se presume que una razón *importante* para evadir el pago de impuestos en Colombia hay que buscar en la *propia administración tributaria*. Los problemas de la misma, sobre todo su *capacidad administrativa*, la *baja eficiencia* y la *efectividad*, especialmente en el *control fiscal*, junto con la *falta de disciplina* y la *corrupción* de algunos funcionarios, son razones que en Colombia han conllevado a una fuerte dispersión de la evasión fiscal²³⁰. La tentación de cometer un fraude fiscal puede verse desde el punto de vista del contribuyente como un simple *cálculo de costo/beneficio*. El empresario trata de estimar el riesgo de ser descubier-

²²⁶ Villegas (1993), pág. 5. Esto pudo observarse en Colombia en 1998 durante la intensificación de la recesión: la recaudación tributaria disminuyó de manera sobreproporcional, lo cual se atribuyó al aumento de la evasión tributaria. Véase La República (1998 c), pág. 3A.

²²⁷ En este contexto se hace mención del *impuesto mínimo estimado*, que una empresa deberá pagar incluso si no se han generado ganancias o si se han generado pérdidas.

²²⁸ Véase Rinthá (1997), pág. 91.

²²⁹ Véase Sierra (1988), pág. 234.

²³⁰ Para mayores detalles, véase Rinthá (1997), pág. 90.

to en la evasión fiscal y de ser sancionado. Entre más fuerte y menos corrupta sea la autoridad tributaria, más grande es el *riesgo de ser descubierto* y más disminuye la tentación de cometer un fraude fiscal²³¹. Por lo tanto es entendible que la dimensión de la evasión fiscal se ve fuertemente influenciada por la percepción general que tiene el contribuyente de las fortalezas y debilidades de la autoridad tributaria. La actual *no-universalidad del control fiscal* socava la moral de pago de los contribuyentes honestos y casi los invita a evadir impuestos. De las declaraciones de los empresarios entrevistados en el Capítulo 10 se hizo evidente que se confía poco en la administración tributaria respecto al control de la evasión de impuestos, así como respecto a la eliminación de la informalidad. De éstas y otras dificultades similares se hablará en el Capítulo 11.3.: *Problemas de la administración tributaria*.

11.2.5. *Motivos jurídicos*

También los motivos jurídicos se consideran sumamente relevantes para el tamaño de la evasión tributaria en Colombia. Esto se refiere a la *estructura jurídica del sistema tributario colombiano*, especialmente su *complejidad*. En teoría, el sistema tributario colombiano es moderno y prevé lograr distintos objetivos de manera simultánea con cada instrumento. Pero en la realidad, éste no está bien estructurado y no se adapta suficientemente al estado de desarrollo del país y de las instituciones estatales²³². Además es agravante el hecho de que las *intenciones* y los *objetivos* de las disposiciones legales en la realidad a menudo se desconozcan y, por lo tanto, se desvirtúen.

Se considera que esto se debe, por un lado, al mal entendimiento de las disposiciones legales por parte del contribuyente, y, por otro lado, a las distintas interpretaciones por parte de la autoridad fiscal. Otro motivo jurídico para la evasión fiscal por parte de empresas pequeñas es la *falta de representación de la PYME* en el proceso de la reforma tributaria. Los tratos fiscales diferenciados, a menudo injustos y sólo para ciertos sectores o ciertas empresas, logrados con la representación de los intereses de grupos políticamente fuertes en el congreso, violan, por un lado, la neutralidad del sistema tributario, y por el otro lado, repercuten negativamente en la moral tributaria de la gran mayoría de los contribuyentes no beneficiados. Para los contribuyentes, los pilares de un sistema tributario eficiente constan de *claridad, simplicidad, estabilidad y justicia*²³³. De las explicaciones que se han hecho hasta ahora, se deduce que el sistema tributario colombiano ofrece grandes áreas de oportunidad en relación con estos requerimientos.

²³¹ Véase Rains/Febrés (1997), pág. 8 y siguiente.

²³² Véase Rinthá (1997), pág. 93.

²³³ Rinthá, pág. 95

La legislación en sí puede verse como fuente de evasión fiscal desde dos puntos de vista: por un lado, debido a la *complejidad* y la *desigualdad* y, por el otro lado, porque a menudo no dota a la administración tributaria de los *instrumentos necesarios* para asegurar la recaudación de los impuestos. En el siguiente capítulo se hará énfasis en este segundo aspecto.

11.3. Problemas de la administración tributaria

En Colombia, la confrontación entre la administración y el contribuyente es histórica. Tal como se ha dicho, las razones de ello están relacionadas, por un lado, con el mismo contribuyente, como por ejemplo por su mentalidad fiscal influenciada por la cultura. Sin embargo, la raíz del mal en la relación entre el contribuyente y la administración tributaria se encuentra, por la otra parte, también del lado de la administración. "Tanto por el lado del Estado como del contribuyente, la relación sólo tiende a ser una relación de fuerza, no de derecho y de justicia"²³⁴. A continuación se detallarán las áreas de oportunidad para la administración tributaria. Para ello se distingue entre *problemas administrativos*, *problemas de proceso*, así como problemas ocasionados por *comportamiento doloso*²³⁵.

11.3.1. Problemas administrativos

Los problemas administrativos de la autoridad tributaria incluyen las deficiencias que obstaculizan la aplicación de la legislación tributaria *en el sentido material*. Al igual que cualquier entidad administrativa, la autoridad fiscal debe llevar a cabo ciertas funciones de planeación, coordinación, gestión y control, para lograr ciertos objetivos. Las administraciones tributarias colombianas, tanto a nivel nacional como local, se ven equipadas con recursos limitados. "Ocurre, sin embargo, que existe una manifiesta desproporción entre la magnitud de las tareas de la Administración Tributaria y las limitaciones de sus recursos económicos, humanos y técnicos, circunstancias que a menudo son de conocimiento de los declarantes, por lo que se considera como factor que genera comportamientos evasores, con relativo éxito y seguridad en la práctica"²³⁶. En particular, pueden determinarse las siguientes áreas problemáticas²³⁷:

²³⁴ González (1997), pág. 6.

²³⁵ Esta diferenciación fue elaborada con base en Sierra (1988), pág. 247 y subsiguientes.

²³⁶ Rinthá (1997), pág. 97.

²³⁷ Véase Sierra (1988), pág. 249 y siguiente.

- *Estructura administrativa*

La estructura centralista e inflexible de las autoridades fiscales no cuenta con las bases requeridas para poder implementar de manera eficiente y efectiva la legislación tributaria. En general, puede decirse que el aumento de los impuestos y el correspondiente aumento de funciones ocasionados por las reformas tributarias del pasado no se vieron acompañadas por un aumento correspondiente de las capacidades de control de las autoridades tributarias²³⁸.

- *Cantidad y capacitación del personal*

Tradicionalmente, las autoridades tributarias han contado con *muy poco personal y muy mal capacitado*. Esto se observa en todas las jerarquías e instancias²³⁹. El proporcionalmente poco personal contrasta fuertemente con la gran cantidad de contribuyentes, así como también con los procedimientos exageradamente formalistas e innecesariamente complicados, lo cual conlleva a una gran pérdida de tiempo. Debido a que los ingresos tributarios difieren mucho dependiendo de la empresa, el trabajo del poco personal se concentra en el control de las empresas de mayores ingresos²⁴⁰. Esto significa que sólo pocos funcionarios fiscales pueden ocuparse de las empresas más pequeñas. Debido al control superficial que de ello resulta, la informalidad en este sector ha aumentado fuertemente. Debido a que faltan los recursos para poder darle más atención a las empresas pequeñas que generan una recaudación menor de impuestos, es difícil que entre éstas se desarrolle una cultura fiscal íntegra y sólida.

- *Forma de liderazgo de las autoridades tributarias*

Algunas autoridades tributarias de Colombia podrían administrarse de manera más profesional. A veces, los amigos políticos del gobierno elegido tienen la posibilidad de ocupar puestos directivos independientemente de sus capacidades profesionales. Cuando se acaba el tiempo del mandato, una gran parte de la dirección administrativa es reemplazada, lo cual conlleva adicionalmente a una falta de continuidad y, con ello, a una inestabilidad institucional²⁴¹. Esto también se traduce en la falta de planeación a largo plazo, en la distribución insuficiente de funciones, en la falta de coordinación y control, en una política de personal insuficiente, etc. También deberían introducirse más estándares de rendimiento, además de la aplicación y verificación estricta de los mismos, así como reglas generales de comportamiento.

²³⁸ Véase Piza (1996), pág. 125.

²³⁹ Véase Crotty (1997), pág. 6 y subsiguientes.

²⁴⁰ Conforme a las declaraciones del Director de Impuestos Nacionales de la DIAN, las 5.000 mayores empresas de Colombia (aprox. el 0.5% de los contribuyentes), los denominados "grandes contribuyentes", aportan el 85% de toda la recaudación tributaria. Conforme a los cálculos de Piza (1996), pág. 131 y subsiguientes, los pagos de impuestos de las 142 empresas más grandes de Colombia representan a más de la mitad de toda la recaudación tributaria.

²⁴¹ Véase Crotty (1997), pág. 7.

- *Oficinas e instalaciones inadecuadas*

La administración tributaria nacional DIAN cuenta con 45 sucursales en toda Colombia²⁴². El estado de la *infraestructura de edificios y oficinas* de las mismas no corresponde a la cantidad y la importancia de las funciones, con que las autoridades tributarias deben cumplir. Para llevar a cabo eficientemente el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, es indispensable contar con sistemas modernos de información y procesamiento electrónico de datos.

- *Mecanismos de control*

En Colombia, el *control de los contribuyentes y la aplicación del régimen de sanciones* se podría mejorar sustancialmente²⁴³. En relación con la totalidad de las recaudaciones fiscales, la recaudación tributaria adicional ocasionada por actividades de monitoreo y control sólo representa una parte marginal²⁴⁴. A pesar de la modernización debido a las últimas reformas tributarias, a la autoridad tributaria le hacen falta los medios coercitivos adecuados, para establecer el ejemplo y de este modo eliminar la evasión fiscal. Debido a que el riesgo de ser descubierto en caso de evasión fiscal es relativamente bajo, el contribuyente siente una mayor tentación hacia el fraude²⁴⁵.

11.3.2. Problemas procesales

El término *problemas procesales* se refiere, a diferencia de los problemas administrativos, a las deficiencias *en el sentido jurídico*, es decir, a todos los actos y abstenciones de la administración, por medio de las cuales se viola la Ley Tributaria vigente²⁴⁶. Es decir, aquí se trata de la aplicación de la ley en el sentido jurídico, mientras que en el capítulo anterior se estudió la aplicación administrativa, o instrumental.

Según la Teoría Fiscal, los problemas procesales pueden darse desde dos puntos de vista: primero, por la *aplicación injustificada* de disposiciones legales, es decir, de la definición errónea del sujeto tributario, del objeto tributario, del ingreso o de las ventas gravables o de la tasa tributaria. Segundo, los problemas procesales pueden generarse por la *violación* de las disposiciones legales, como por ejemplo la inobservancia del derecho a defensa del contribuyente.

²⁴² Véase DIAN (1996 a), pág. 9. En este contexto, véase también DIAN (1997), pág. 9 y subsiguientes.

²⁴³ Shome/Dunn/Vallejos (1993), pág. 39.

²⁴⁴ Las cifras de los últimos años muestran que estos valores no corresponden ni al 4% de la evasión tributaria estimada. Véase: Piza (1996), pág. 145.

²⁴⁵ De las cifras de la DIAN se deriva que entre 1993 y 1995 fueron controladas en promedio 70.000 empresas por año de manera directa por medio de visitas de funcionarios fiscales. En este contexto, véase DIAN (1996b), pág. 14. Si esto se proyecta a las más de 1 millón de empresas, una empresa es controlada en promedio cada 14 años. Tal como se mencionó anteriormente, en estas visitas la PYME representa la segunda prioridad respecto a las empresas que son grandes contribuyentes. Por lo tanto, es evidente que el empresario suponga que el riesgo de ser descubierto no es muy alto.

²⁴⁶ Sierra (1988), pág. 253.

En la mayoría de los casos, los problemas procesales pueden ocurrir por *errores de interpretación* de los funcionarios fiscales, ya sea por desconocimiento, por la falta de capacitación jurídica o por la suposición de los funcionarios fiscales de ser engañados por parte del contribuyente. Esto último conlleva a que el funcionario le impute al contribuyente intenciones desleales, por lo que las leyes tributarias se aplican de manera demasiado estricta.

Debido a la gran libertad de interpretación que tienen los funcionarios fiscales en Colombia, varias entidades exigen la existencia de una *defensoría para asuntos tributarios*, que informe y defienda a los contribuyentes, los cuales a menudo no están bien informados acerca de sus derechos. Además de la defensa general del contribuyente, su función principal debería consistir en ocuparse de que se aplique el *Derecho Fiscal objetivo* y no el *subjetivo*²⁴⁷.

11.3.3. *Comportamiento doloso*

Cuando los problemas en la relación entre la administración tributaria y el contribuyente no pueden atribuirse a errores, a ignorancia o a la falta de recursos materiales, sino que ocurren con la intención de favorecer al contribuyente de una manera ilícita, se habla de *comportamiento doloso*. En este delito, el cual es sancionado por la ley penal, siempre se parte del supuesto de la complicidad del contribuyente²⁴⁸. En este contexto, González habla de la *autoridad tributaria informal* o *autoridad tributaria paralela*, Sierra habla de un *mercado negro dentro de la autoridad tributaria*²⁴⁹. Mientras que la evasión fiscal es llevada a cabo por el contribuyente por sí solo, es decir, sin la participación de funcionarios fiscales, el fraude, por definición, es *favorecido* o hasta *motivado* por la forma de actuar de los funcionarios con *comportamiento doloso*. En la siguiente sección se tratará esta situación.

El caso típico de comportamiento doloso en la administración tributaria es el *soborno*, o bien, la *corrupción*. Tal como se especificó en la Parte II, la corrupción se puede describir como un problema general en Colombia. A continuación se detallarán las causas debido a las cuales este fenómeno llega a dimensiones relativamente mayores en la administración tributaria.

Algunos expertos argumentan que, durante años, la corrupción y la corruptibilidad en la administración tributaria colombiana ha sido un tabú que casi no se trató en público²⁵⁰. Por esta razón, no existen análisis ni datos concretos respecto a esta problemática, como por ejemplo cálculos del costo de la corrupción para la economía colombiana. Sin embargo,

²⁴⁷ Explícitamente, esta *defensoría tributaria* se exige en González (1997), pág. 3 y subsiguientes, así como González (1998), pág. 43.

²⁴⁸ Sierra (1988), pág. 256 y subsiguientes.

²⁴⁹ Véase González (1997), pág. 3, así como Sierra (1988), pág. 258.

²⁵⁰ Véase Zarama (1995), pág. 57.

para efectos de este trabajo, son de interés en primera línea los *motivos de la corrupción*, para que en las propuestas concretas a elaborar acerca de la imposición tributaria de la PYME se consideren estos motivos de manera que las soluciones logren reprimir a la corrupción desde sus raíces.

11.3.3.a) *Motivos de la corrupción*

La corrupción es una característica típica de la cultura latinoamericana²⁵¹. Debido a la estructura de las instituciones políticas, económicas y sociales, pueden deducirse ciertas causas *generales* de la corrupción: gran intervencionismo del Estado en la economía privada; normas culturales de comportamiento que influyen en el actuar de los funcionarios; procesos centralizados de toma de decisiones; demasiado poder discrecional para los funcionarios; falta de supervisión, gestión y adjudicación de responsabilidades, así como mecanismos de control inadecuados²⁵². Sin embargo, los motivos *específicos* de la corrupción, que son prioritarios para este trabajo, deberán buscarse *en el sistema tributario*²⁵³.

- *Sistema tributario complejo y restrictivo*

Cuando un sistema tributario es muy complejo, muchas veces el contribuyente no tiene otra opción que obtener la información y las declaraciones requeridas mediante una *conversación directa* con el funcionario fiscal. Esta creciente interacción le da al funcionario la oportunidad de corrupción, especialmente cuando cuenta con un gran margen de interpretación, o cuando el contribuyente está mal informado, tal como se observa frecuentemente en el caso de la PYME. Se ha deducido en el transcurso del trabajo de investigación que el sistema tributario colombiano debe considerarse muy complejo para la PYME, que finalmente conlleva a interacciones frecuentes entre el contribuyente y el funcionario fiscal.

- *Procedimientos complejos y burocráticos*

Están estrechamente relacionados a ellos la gran cantidad de formularios, pasos, procedimientos y otros, que se requieren para el cumplimiento de las respectivas obligaciones tributarias. A menudo esto conlleva a entrar en contacto con los funcionarios fiscales a distintos niveles y en distintas entidades. Debido a la falta de coordinación, el contribuyente tiene que dar sobornos para que los documentos relevantes sean transmitidos. Entre más complicado e ineficiente sea un procedimiento tributario, más necesaria se considera una aceleración del mismo, lo cual a menudo sólo se logra mediante sobornos.

²⁵¹ Hudson (1998), pág. 42.

²⁵² Véase Crotty (1997), pág. 1.

²⁵³ Respecto a los siguientes puntos, véase Crotty (1997), pág. 2 y subsiguientes y Rains/Febrés (1997), pág. 6 y subsiguientes.

- *Altas tasas tributarias*
Entre mayores sean las tasas tributarias, mayor es la tentación y la disponibilidad de los contribuyentes a aplicar prácticas corruptas con la finalidad de minimizar esta carga. Tal como se deriva de las entrevistas del Capítulo 10, las medianas y pequeñas empresas colombianas consideran que los impuestos son muy elevados.
- *Gran cantidad de excepciones*
Una revisión exhaustiva del sistema tributario colombiano dio como resultado que existen varias excepciones tributarias, las que le pueden proporcionar al funcionario fiscal otras oportunidades adicionales para comportarse corruptamente. Además, socavan la equidad del sistema tributario y pueden causar que los contribuyentes cumplidos pierdan la confianza y opten por la corrupción. En Colombia, debido a las modificaciones introducidas por las últimas reformas tributarias, se observa la tendencia de que por medio de más disposiciones de excepción se reduce la base tributaria y al mismo tiempo se aumenta la tasa tributaria –lo cual es exactamente lo contrario a lo que se aconseja en teoría–.
- *Falta de mecanismos de control y procedimientos disciplinarios*
El desarrollo insuficiente de mecanismos internos de control y de procedimientos disciplinarios aumenta el riesgo de que los funcionarios fiscales tengan una mayor tendencia hacia la corrupción. Por una parte, esto se refiere a los controles dentro de las autoridades tributarias, pero también al control de la autoridad fiscal por parte del gobierno. Según la Contraloría General de la República en Colombia, la experiencia ha mostrado que los órganos de control a menudo tienen la misma tendencia a la corrupción que los órganos a controlar, y por esta razón se da una *corrupción de segundo grado*²⁵⁴. En general, la falta de mecanismos internos de control eficientes junto con las sanciones respectivas es considerado uno de los motivos principales de la corrupción en la autoridad tributaria.
- *Falta de profesionalismo*
Ya se abordó brevemente el tema de los problemas de personal de la administración tributaria. Además de los problemas de la capacitación y del procedimiento de reclutamiento, existe –ante todo– una *mala remuneración*. Si los sueldos son bajos, también lo será el perfil general de los funcionarios, les faltará identificación con la institución, ya que los intereses propios son más importantes que los de la autoridad. Es evidente que esta circunstancia puede aumentar la corruptibilidad de los funcionarios fiscales²⁵⁵.

²⁵⁴ Contraloría (1994), pág. 115 y subsiguientes.

²⁵⁵ Véase Zarama (1995), pág. 61. Existe una prueba empírica de la relación entre la magnitud de los salarios de funcionarios y las dimensiones de la corrupción. Véase Cárdenas/Steiner (1998), pág. 33 y subsiguientes. Muestran que aumenta significativamente la cantidad de impuestos recaudada cuando los funcionarios reciben mayores salarios.

De las explicaciones que se han dado hasta el momento en la Parte III del presente trabajo de investigación, se deriva que hay que tomar en cuenta las seis causas específicas de corrupción en la administración tributaria descritas en el caso de Colombia. Respecto al desarrollo de un sistema tributario especial para PYME, se derivan especialmente las siguientes dos condiciones:

- *Política tributaria clara y entendible*

Entre más sencillo, más claro y más entendible sea un sistema tributario, menos oportunidades hay para comportamientos corruptos. La mejor Política Fiscal es aquella que tiene la *menor cantidad de impuestos posibles*, con las *tasas tributarias más uniformes y más bajas posibles*, así como la *menor cantidad de excepciones*.

- *Procedimiento sencillo y transparente*

El procedimiento tributario debe ser fácil de entender, los costos de cumplimiento se deben de minimizar y, con ello, eliminar las posibilidades de corrupción: *cálculo independiente de los impuestos por parte del contribuyente, procesos de un solo paso; minimización de las obligaciones de información y documentación; criterios uniformes de interpretación y una estandarización computarizada que limite el margen de interpretación.*

11.4. Resumen

En Colombia, se puede observar una *cierta discrepancia* entre la legislación tributaria y la realidad tributaria. Dicha discrepancia es ocasionada, por un lado, por el *comportamiento y la mentalidad de los contribuyentes*, y por el otro lado, por las mismas *autoridades tributarias*. Por parte de los contribuyentes, esto se traduce en la evasión de impuestos. En Colombia se observa un alto nivel de evasión fiscal, a pesar de las tendencias positivas de los últimos años. Mientras que la evasión tributaria respecto al IVA es de casi 30% de la recaudación tributaria potencial, para el impuesto sobre la renta se han calculado valores de más del 20% y para el impuesto local de industria y comercio valores del 25% (en Bogotá). Estas cifras se refieren al sector formal; en el sector informal, la evasión fiscal lógicamente es del 100%. No se puede determinar claramente si la evasión fiscal es más usual en la PYME que en las grandes empresas. El hecho de que la evasión fiscal respecto al impuesto sobre la renta en personas físicas es mayor que en las personas jurídicas, parece corroborar lo anterior, y también diversos expertos opinan que en la PYME hay mayores tasas de evasión fiscal, debido a las interrelaciones de las mismas con el sector informal. Sin embargo, ciertos estudios han dado por resultado que la evasión respecto al IVA se da especialmente en los niveles superiores de ingresos, a los que, por lo general, no pertenecen PYMES. También se tiene la opinión unánime de que en general a las clases de ingresos superiores se les presentan mayores oportunidades para la evasión de impuestos. Finalmente, se considera que las

razones de la evasión fiscal obedecen a *motivos políticos, culturales y sociales, económicos, administrativos y jurídicos*.

Por el lado de la autoridad tributaria se distingue entre *problemas administrativos, problemas procesales y problemas ocasionados por comportamiento doloso*. Los problemas administrativos se refieren a las deficiencias que obstaculizan *materialmente* la imposición de la legislación tributaria. Esto incluye a la deficiente estructura administrativa de la autoridad tributaria, la falta de personal y el personal mal capacitado, la mala gestión, las oficinas e instalaciones inadecuadas y la falta de mecanismos de control. En el caso de problemas procesales, se trata de las deficiencias *jurídicas*, ocasionadas por la aplicación no justificada de las disposiciones legales, o de la violación de las mismas. El caso más conocido de *comportamiento doloso* es la corrupción. Este fenómeno se observa frecuentemente en el área fiscal. Esto se debe, entre otras cosas, al sistema tributario complejo y restrictivo, a los procedimientos burocráticos, a las altas tasas tributarias, a la gran cantidad de excepciones, a los insuficientes mecanismos de control, así como al bajo profesionalismo de algunos funcionarios fiscales. Para reducir la tendencia a la corrupción en la autoridad tributaria colombiana, las propuestas concretas para la fiscalización de la PYME deben cumplir por lo menos con dos requisitos: deben ser *claras y entendibles* y proveer *procedimientos simples y transparentes*.

12. EXPERIENCIAS EN LA FISCALIZACIÓN DE LA PYME: TEORÍA Y PRÁCTICA

En los tres capítulos anteriores se ilustró el sistema tributario colombiano y su influencia en la PYME. En este contexto, además de las disposiciones legales y la percepción por parte del mismo empresario, se hizo especial énfasis en la comparación entre la legislación tributaria y la realidad tributaria. Antes de que se pueda entrar en detalle a la elaboración de propuestas concretas de mejoramiento, deberá tomarse en cuenta un elemento adicional: *experiencias en la fiscalización de la PYME*. Esto se refiere tanto al análisis de *aspectos teóricos*, como también a la consideración de las *experiencias de otros países* respecto a la imposición tributaria de la PYME. Nuevamente, estos dos temas se especifican sólo dentro del marco en que puedan aportar ideas para propuestas concretas en la Parte IV.

12.1. Aspectos teóricos

La política tributaria y la estructuración del sistema tributario son instrumentos de gran importancia en la política económica de cada país. Especialmente en países en vías de desarrollo son considerados como *componentes centrales* dentro del proceso de modernización. En este contexto no se pretende entrar en detalle respecto a la teoría de la imposición tributaria

óptima, ni tampoco respecto a los conceptos de los distintos tipos de impuestos, de sus objetivos, de sus ventajas y desventajas, etc. Más bien se trata de hacer uso de determinados aspectos de la teoría tributaria, que pudiesen aportar ideas para las propuestas concretas acerca de la imposición tributaria de la PYME en Colombia. Para este efecto, se deberá responder especialmente a las siguientes cuatro preguntas principales:

- Desde el punto de vista teórico, ¿se justifica brindar un trato tributario preferencial a la PYME?
- ¿Hasta qué tamaño de empresa se deberán aplicar los sistemas preferenciales: sólo a microempresas, a pequeñas empresas, a la PYME o, en ciertos casos, también a las grandes empresas?
- ¿Qué papel juega la estructura de la autoridad tributaria en la elaboración de propuestas concretas?
- ¿Existen ciertos conceptos teóricos para la fiscalización de grupos específicos como la PYME, que podrían aplicarse en Colombia?

12.1.1. Justificación de los sistemas preferenciales para la PYME

La teoría de la imposición tributaria óptima parte de dos criterios generales²⁵⁶:

- *Eficiencia*: se considera que un buen sistema tributario es aquel que, dado cierto ingreso tributario, minimice la carga adicional *excess burden*, es decir, que sea lo más *neutro* posible²⁵⁷. En dicha *carga adicional* se incluyen también los costos administrativos y los costos de imposición. Por lo tanto, bajo el término de impuestos neutros se entienden aquellos impuestos que no influyen en el comportamiento de los actores económicos.
- *Justicia*: además, un sistema tributario debe tomar en cuenta el postulado de la justicia e imparcialidad entre los contribuyentes. Esto se refiere tanto a la *justicia horizontal* como también a la *justicia vertical*. La justicia horizontal se refiere a "to treat equal people in equal circumstances in an equal way". De manera contraria, la justicia vertical se describe como "different treatment of people in different circumstances"²⁵⁸.

Además de estos dos puntos, a menudo se menciona la *simplicidad* como tercer com-

²⁵⁶ En este contexto, véase James/Nobes (1992), pág. 62 y siguiente.

²⁵⁷ Bajo "excess burden" (carga adicional) se entiende la reducción de la riqueza generada por la economía que se da porque el tipo de imposición tributaria seleccionada distorsiona a la competencia, o bien, porque no tiene eficiencia de asignación y, por lo tanto, los individuos se ven afectados en sus ingresos o en su patrimonio más allá de su pago personal de impuestos.

²⁵⁸ Véase James/Nobes (1992), pág. 67 y siguiente.

ponente principal de un sistema tributario. Es evidente que entre estos tres objetivos debe darse un *equilibrio*. Por lo tanto, en la literatura acerca de la imposición tributaria óptima se le da menos importancia al criterio de la simplicidad y se ocupa principalmente de la integración del concepto de la eficiencia y la justicia²⁵⁹. De ahí se derivan también los *objetivos* de la imposición tributaria óptima: *crecimiento, distribución y estabilidad*. No se hará mayor énfasis en estos conceptos y objetivos generales de la imposición tributaria óptima. Más bien se entrará en detalle acerca de la cuestión, si ante estos principios y desde un punto de vista teórico, sería recomendable que hubiese un trato tributario preferencial de ciertos grupos, tales como la PYME.

En la discusión internacional sobre el óptimo trato de la PYME, se parte de la observación de que las intervenciones estatales a favor de la PYME son recomendables especialmente cuando se observa un *fallo del mercado o un fallo de estado*. Desde un punto de vista general, esto se da claramente en el caso de los impuestos²⁶⁰. En este contexto, se menciona particularmente la siguiente justificación: la PYME se caracteriza por *costos de cumplimiento compliance costs* relativamente altos respecto a sus obligaciones fiscales. En estos costos se incurre en forma de *dinero* (honorarios de asesores fiscales o sueldos de empleados que se encarguen de asuntos fiscales), *tiempo* (para la búsqueda de información, el cálculo de los impuestos, el pago, etc.) y *carga psicológica* (molestias, frustración, estrés y miedo a cometer errores). Al igual que la mayoría de las regulaciones estatales, las disposiciones tributarias afectan a la PYME de manera *relativamente más fuerte* que a las grandes empresas. Se trata del denominado *problema del costo fijo*: a mayor tamaño de empresa, menores son los costos promedio ocasionados por las regulaciones estatales²⁶¹. Se habla también de la *regresión* de los costos de cumplimiento. Esto aplica tanto en el caso del impuesto sobre la renta, como también en el caso del IVA o del impuesto sobre las ventas; generalmente se opina que el costo de cumplimiento es mayor en relación con el IVA, debido a su estructura compleja. Justamente los regímenes del IVA a menudo cuentan con una estructura *innecesariamente complicada*, ya que los costos de cumplimiento o de recaudación en que incurre la autoridad tributaria son transferidos al contribuyente, por lo que la administración casi no tiene incentivos para minimizar dichos costos. Por lo general, respecto al IVA se calcula un costo de cumplimiento del 1.5% al 5% de las ventas totales para pequeñas empresas, mientras que en el caso de las grandes empresas, este costo asciende a

²⁵⁹ Según Heady (1993), pág. 15 y subsiguientes, fue Adam Smith, quien hizo mención de un cuarto principio adicional: *Certeza*: bajo este término se entiende la seguridad de que los impuestos no puedan ser modificados de manera arbitraria. Sin embargo, en la literatura, este principio ha caído más bien en el olvido.

²⁶⁰ Véase por ejemplo Bannock (1990), pág. 32, Bird (1992), pág. 98 y subsiguientes, OECD (1994), pág. 13 y subsiguientes o Johns (1996), pág. 240.

²⁶¹ Ciertos cálculos de Gran Bretaña dieron por resultado que el costo de cumplimiento tributario en empresas con cinco o menos empleados asciende a £58.00 por empleado, lo cual corresponde al 14.2% de las ganancias anuales, mientras que en el caso de las empresas con más de 500 empleados dicho monto es de £11.00 por empleado, lo cual corresponde al 0.8% de las ganancias. Véase OECD (1994), pág. 108.

²⁶² Véase Bannock (1990), pág. 77.

sólo 0.1% de las ventas totales²⁶². Estos costos corresponden a una *pérdida de la economía nacional*, es decir un *deadweight loss*, ya que no aumenta la recaudación de impuestos por parte del Estado, ni tampoco las actividades de consumo o inversión. El hecho de que las regulaciones estatales (tanto las generales como también las relacionadas con los impuestos) ocasionen los mayores costos en las empresas más pequeñas, deberá conllevar a que el Estado, al editar leyes, se enfoque más en las estructuras de las empresas, ya que también los impuestos concebidos como justos, violan el principio de eficiencia, neutralidad y justicia por los costos de cumplimiento de distinta magnitud. Por lo tanto, la problemática del costo fijo del cumplimiento de requerimientos estatales puede servir de justificación para la creación de regulaciones especiales para la PYME en el ámbito fiscal. Este argumento se ve reforzado por el hecho de que, a diferencia de las grandes empresas, la PYME normalmente no se ve en la posibilidad de transferir los costos de cumplimiento al consumidor final.

Además deberá analizarse el *lado de la administración tributaria*. Esta incurre en costos relativamente más altos en el caso de la PYME en relación con la empresa grande, no sólo en la determinación y la recaudación de los impuestos, sino especialmente en el control del cumplimiento con las obligaciones. Por esta razón, la PYME, o por lo menos las pequeñas empresas, a menudo se describen como *hard-to-tax groups*. Bajo este término se entienden aquellos contribuyentes, cuya imposición tributaria (recaudación, cálculo, realización, control, sanciones, etc.) implica *gastos relativamente más altos*²⁶³.

A ello se añade que la *proporción de los pagos de estos grupos respecto a la recaudación total es extremadamente baja*. Por lo tanto, especialmente en países con autoridades fiscales de poca capacidad de recaudación y control, puede considerarse adecuado un sistema tributario simplificado para pequeños empresarios.

Por lo tanto, se puede recurrir a tres motivos económicos para justificar un trato tributario preferencial para la PYME: 1) mayores costos de cumplimiento en asuntos fiscales para pequeñas empresas; 2) mayores costos administrativos de la autoridad tributaria en la recaudación y el control de los impuestos de este grupo de empresas, y 3) proporción relativamente baja de las pequeñas empresas en la recaudación tributaria total²⁶⁴.

Estos argumentos deberán tomarse en cuenta de manera ponderada en la estructuración de la imposición tributaria de la PYME, ante las ventajas que podría tener una política tributaria uniforme, en la que se trate igual a todos los empresarios. La cuestión de que las

²⁶³ Véase Bird (1992), pág. 107 y subsiguientes. En países en vías de desarrollo, la PYME es considerada un caso típico de los *hard-to-tax groups*.

²⁶⁴ La literatura teórica se limita normalmente a estos tres argumentos y considera que los demás son argumentos *políticos*. Véase Turnier (1994), pág. 963.

medidas tributarias sean las adecuadas para el fomento de la PYME y la manera en que éstas eventualmente deberán ser estructuradas, finalmente sólo podrá evaluarse en el caso concreto. Pero por lo menos puede concluirse que desde el punto de vista teórico *no hay objeciones fundamentales en contra de un trato tributario diferencial de la PYME*, sino se cuenta con una justificación generalmente aceptada al respecto, que es *la problemática del carácter fijo del costo de cumplimiento*.

12.1.2. Limitación de las empresas con derecho a un trato preferencial

A diferencia del término usual de PYME, en la literatura acerca de la teoría tributaria se habla normalmente de *pequeñas empresas* y no de PYME. A pesar de que al igual que en el caso del término PYME, tampoco hay una definición universal de *pequeña empresa*, puede partirse de que a este grupo pertenecen las empresas más pequeñas dentro del grupo de la PYME, independientemente de su definición. Este punto es de especial importancia para las propuestas de mejoramiento para Colombia, ya que ahí las empresas *más pequeñas*, las *microempresas*, no forman parte del grupo de la PYME, sino que forman una categoría por separado. Sin embargo, de la investigación de la teoría tributaria se deriva el siguiente postulado: si en un país se pretende introducir un trato fiscal preferencial para pequeñas empresas, dicho trato preferencial debería incluir a *todas las empresas que estén debajo de cierto límite*, ya sea que dicho límite se determine por la cantidad de empleados, el capital total u otros criterios²⁶⁵. El *problema del carácter fijo del costo de cumplimiento*, que se trató en la sección anterior, tiene especial importancia para las pequeñas empresas: los costos de cumplimiento tributario relativos disminuyen cuando aumenta el tamaño de la empresa. Para el caso concreto de Colombia, esto significa alejarse del término usual de PYME. Desde el punto de vista económico-fiscal, debería aplicarse un trato preferencial a las microempresas, así como a las empresas más pequeñas del grupo de la PYME según la definición colombiana. Tendría poco sentido otorgarle un trato preferencial a la PYME sin incluir a las microempresas.

Además, las *medianas empresas* deberían ser excluidas de un trato preferencial. La razón de ello es que se ha observado que en este tamaño de empresas, en general (desde un punto de vista relativo), se presentan *costos de cumplimiento menos elevados*. Mientras que en el caso de las empresas más pequeñas, los costos de la recaudación tributaria por parte de la administración son *relativamente elevados* en relación con las recaudaciones tributarias, normalmente no es éste el caso en las medianas empresas. Los tres argumentos económicos

²⁶⁵ Bannock (1990), pág. 31 o OECD (1994), pág. 11 y subsiguientes.

para el trato tributario preferencial descritos en el capítulo anterior, casi no son aplicables a las medianas empresas. En otras palabras, el costo de cumplimiento, expresado en el porcentaje de las ventas, disminuye fuertemente en la medida en que aumenta el tamaño de la empresa en el caso de las pequeñas empresas hasta la transición de pequeñas a medianas empresas. La descendiente tendencia del costo de cumplimiento relativo se sigue presentando también en las medianas empresas en medida en que aumenta el tamaño de las mismas, pero de manera mucho menos acentuada²⁶⁶. Por estas razones, un régimen tributario especial debería incluir *sólo a los pequeños empresarios*.

12.1.3. Restricciones administrativas

Las *capacidades administrativas limitadas* de las autoridades tributarias representan una importante restricción en las reformas tributarias en países en vías de desarrollo. Por esta razón, cada reforma tributaria debería tomar como base el *status quo*. Ni el mejor modelo teórico traería los resultados esperados, si no se toman en cuenta las circunstancias de la realidad.

"Tax reforms should not, for example, depend upon such inevitably tenuous matters as assumed tax incidence or an assumed relationship between such unknown magnitudes as the elasticity of factor substitution and the elasticity of labor supply. When the success of a tax policy is sensitive to variations in such largely unknown facts, the policy is not a good bet"²⁶⁷.

La mejor manera de resolver los problemas administrativos es elaborar reformas tributarias con el *total reconocimiento* de las fuertes limitaciones de las autoridades. Ha habido demasiadas reformas tributarias en países en vías de desarrollo que han contemplado a la política tributaria y a la administración tributaria como dos aspectos separados. Para ello, la dimensión administrativa de las reformas tributarias tiene demasiada importancia. Por lo tanto, las reformas tributarias en países en vías de desarrollo deben concebirse de tal manera que también logren los resultados esperados con una administración débil. "The administrative constraint requires that taxes be kept as *simple* as possible if they are to be implemented effectively"²⁶⁸. Las experiencias en países en vías de desarrollo muestran que las respectivas autoridades tributarias reflejan, en gran medida, la situación del país mismo. Si un país en general es corrupto, es poco probable que la autoridad tributaria sea una excepción. Si un país no cuenta con un gran desarrollo tecnológico, tampoco la administración tributaria estaría trabajando con el sistema computarizado más moderno. En el capítulo

²⁶⁶ Imagínese una gráfica en la que el eje X representa los costos de cumplimiento en porcentaje de las ventas, y el eje Y la cantidad de empleados de la empresa. La trayectoria de la curva de arriba izquierda a abajo derecha primero es muy inclinada (hasta aprox. 20 empleados) y después se vuelve más plana. Véase Bannock (1990), pág. 54.

²⁶⁷ Bird (1992), pág. 14.

²⁶⁸ *Ibid.*, pág. 117.

anterior se hizo mención de las limitaciones tecnológicas, personales y económicas de las autoridades tributarias colombianas. En este contexto se hizo evidente que muchos de los problemas descritos están estrechamente relacionados con los obstáculos generales al desarrollo descritos en la Parte II. Éstos son, además de la corrupción y del retraso tecnológico, especialmente la centralización, la capacitación de los funcionarios y de seguridad legal. En el Capítulo 11.3. *Problemas de la administración tributaria*, se explicó que estos problemas en Colombia también se pueden observar en la administración tributaria y que, en parte, ahí alcanzan dimensiones bastante fuertes. En las posibles propuestas de mejoramiento para la fiscalización de la PYME, estas restricciones no deben ser ignoradas.

12.1.4. *El concepto de la estimación objetiva*

En el transcurso del trabajo de investigación se pudieron hacer tres observaciones generales respecto a los sistemas tributarios y la PYME: primeramente, los pequeños empresarios son considerados como los denominados *hard-to-tax groups* y aportan una pequeña parte de la recaudación tributaria total; segundo: las autoridades tributarias, especialmente en países en vías de desarrollo, disponen de *recursos limitados* y, tercero, las obligaciones tributarias les ocasionan mayores *costos de cumplimiento* relativos a las pequeñas empresas que a otras empresas. Ante esta situación, hay un concepto tributario teórico que adquiere especial importancia: la estimación objetiva.

En la tradicional *determinación directa* de los impuestos, el legislador parte del supuesto de disponer de todos los datos e informaciones relevantes y, por lo tanto, poder capturar de manera exacta la realidad del contribuyente. Las suposiciones y estimaciones sólo se consideran necesarias en casos excepcionales²⁶⁹. Sin embargo, la realidad a menudo es diferente. Los datos necesarios no se pueden averiguar, ya sea debido a las deficiencias administrativas de los contribuyentes o debido a las capacidades limitadas de la administración tributaria. En este caso, la teoría tributaria sugiere hacer uso de los denominados sistemas de estimación objetiva²⁷⁰. Este término se refiere a sistemas tributarios que no *calculan* los impuestos de manera exacta, sino que *hacen una estimación aproximada conforme a ciertas características, parámetros, indicios, suposiciones o ficciones*. Debido a su pragmatismo, estos sistemas han gozado de una creciente popularidad en los últimos años, especialmente en América Latina. Normalmente son justificados por la falta de funcionalidad de los sistemas fiscales tradicionales en el caso de ciertos grupos de sujetos tributarios. Es

²⁶⁹ Véase Galván (1985), pág. 32 o Velázquez (1995), pág. 96 y subsiguientes. La mayor parte de los sistemas tributarios cuentan con cierto grado de *combinación* entre determinación directa y estimación indirecta. Especialmente en el caso excepcional en que los impuestos no se puedan determinar de la manera normal, a menudo se hace uso de una especie de sistema de estimación. Por ejemplo, en el caso de extravío de todos los registros contables o en el caso de contribuyentes con domicilio en el extranjero. Sin embargo, aquí se hace énfasis en aquellos sistemas, en que la estimación representa al *caso normal*.

²⁷⁰ Véase por ejemplo Galván (1986), pág. 23 y subsiguientes o Juan Lozano (1996), pág. 19 y subsiguientes.

probable que los sistemas tributarios usuales sean adecuados para empresas de mayor tamaño, pero dichos sistemas tributarios les imponen a las pequeñas empresas grandes problemas y costos. Además, la autoridad tributaria incurre en un esfuerzo considerable para el control de estas empresas. Debido a la *gran cantidad* de empresas, que contribuyen relativamente *poco* a la recaudación total, la administración tributaria se ve confrontada con una *mala relación entre el costo y el beneficio* en la recaudación tributaria respecto a las pequeñas empresas. Por esta razón, los sistemas de estimación objetiva se recomiendan en primera línea para la *imposición tributaria de pequeñas empresas*²⁷¹. Además, los sistemas de estimación objetiva son muy útiles en países, en que los registros contables y comprobantes de los empresarios no sean tan buenos: "this system is most commonly used in countries where business records are typically insufficient to enable businesses accurately to calculate tax liability"²⁷². Es decir, que se trata principalmente de motivos *pragmáticos* y no tanto de motivos teóricos, los que en los países en vías de desarrollo justifican una fiscalización a la PYME por medio de sistemas de estimación objetiva. A continuación se explicará brevemente este concepto.

12.1.4.a) *Determinación de los impuestos*

En los sistemas de estimación objetiva, se hace caso omiso del cálculo de los impuestos orientado hacia la exactitud y la seguridad, y se llega a ciertas conclusiones de probabilidad, por medio de *determinados indicios no convencionales e indirectos*, para estimar el monto tributario *de la manera más exacta posible*. Este procedimiento de estimación se basa en todos los datos a que se tenga acceso, y que pudiesen proporcionar indicaciones para la determinación del monto tributario. Es evidente que deberá existir una relación lógica entre estos datos y las ganancias esperadas. Al mismo tiempo, la determinación deberá seguir siendo lo más simple posible y lo más entendible para el empresario. Las respectivas *bases de estimación* que se mencionan en la teoría, son entre otras: la cantidad de empleados, el capital invertido, el área de la empresa, el consumo de materia prima o energía instalada, el consumo de agua, el precio de venta de la mercancía/servicio o la cantidad de máquinas. Pero también se puede utilizar el parámetro de la ubicación de la empresa dentro de una ciudad o dentro del país²⁷³. Además, deberá tomarse en cuenta que el sistema de estimación objetiva se estructura de tal manera que el importe tributario estimado refleje al *ejercicio empresarial normal esperado, conforme al promedio, y de acuerdo a lo típico*, y que no represente una situación excepcional.

²⁷¹ Véase por ejemplo González (1995), pág. 70.

²⁷² Turnier (1994), pág. 971.

²⁷³ Véase por ejemplo Cámara de Comercio Alemana para España (1992), pág. 6 y González (1995), pág. 9 y subsiguientes. En este contexto, Juan Lozano (1996), pág. 63, distingue entre *factores internos* (por ejemplo, volumen de ventas) y *factores externos* (por ejemplo, área de la tienda). Se especifican los siguientes requisitos para el uso de un factor para la estimación de los impuestos: *fiabilidad* (relación entre el hecho observado y la respectiva consecuencia); *precisión* (captación sencilla de la información requerida); y *concordancia* (todos los hechos observados deben conllevar a la misma conclusión). Para mayores detalles, véase Galván (1985), pág. 125.

Tal como se detalla exhaustivamente en el transcurso del trabajo, para la aplicación de los sistemas de estimación objetiva se requiere de la elaboración de ciertos *módulos específicos por actividad*²⁷⁴. Para ello, es necesario captar en forma previa los datos relevantes por medio de investigaciones empíricas, para cada uno de los ramos de la economía, en base a los cuales se determina el monto tributario a pagar por medio de cálculos econométricos²⁷⁵.

12.1.4.b) *Ventajas y objetivos de los sistemas de estimación objetiva*

Normalmente, los sistemas de estimación objetiva tienen varios fines simultáneos. Por un lado, se pretende *exonerar* al contribuyente de las obligaciones tributarias formales, y por lo tanto de sus costos de cumplimiento, por ello, el sistema debe ser fácil de entender y sencillo de utilizar. Por lo tanto el objetivo es, en primera línea: lograr una reducción de la *carga tributaria indirecta*. Además, por medio de la reducción de requerimientos oficiales ante las empresas, se pretende reducir los obstáculos para la legalización de empresas informales. Por el otro lado, se espera lograr una *recaudación tributaria* más sencilla, más eficiente y que requiera de menos esfuerzo por parte de las autoridades. Esto está relacionado con la pretendida *contención de la evasión tributaria*, lo cual también se espera lograr con el control simplificado de los sujetos fiscales. Dicho control se reduce más que nada a la verificación de los módulos y su aplicación. De la misma manera, se pretende lograr una exoneración de los funcionarios fiscales, los cuales podrían entonces encargarse de llevar a cabo otras funciones²⁷⁶. En otras palabras, los sistemas de estimación objetiva son regímenes fiscales que toman en cuenta a las *capacidades limitadas de la administración tributaria*.

Los sistemas de estimación objetiva deben establecerse con base en reglas claras, para que pueda limitarse el *margen de interpretación* y las correspondientes decisiones arbitrarias de los funcionarios fiscales²⁷⁷. La experiencia ha mostrado que los sistemas de estimación objetiva a menudo conllevan a una mejor *seguridad legal*: el empresario sabe desde antes a qué cantidades asciende su monto tributario, de modo que no se lleva sorpresas al respecto. Esto puede conlleva a una gigantesca simplificación en su planeación empresarial y, por lo tanto, representa una ventaja adicional de este tipo de régimen tributario.

²⁷⁴ Esto se refiere a una *tipificación* de las distintas empresas, dependiendo de su ramo. Debido a estos módulos, cada empresa debería poder determinar el importe tributario en base a sus características (por ejemplo: carpintería, ocho empleados, área de 400m², etc.).

²⁷⁵ Esto está relacionado con un amplio *proceso de sensibilización y negociación* con los distintos involucrados, es decir, empresarios y gremios. Para mayores detalles, véase Juan Lozano (1996), pág. 71 y siguiente.

²⁷⁶ Para el control de los sistemas de estimación, en primera línea se requiere un menor número de funcionarios calificados. Por lo tanto, los funcionarios fiscales altamente calificados, que siempre son un recurso escaso, podrán estar a disposición para otras funciones. Véase González (1995), pág. 139.

²⁷⁷ Galván (1985), pág. 81 y siguiente.

12.1.4.c) Características fundamentales de los sistemas de estimación objetiva

Otras de las principales características de los sistemas de estimación objetiva que los distinguen de los regímenes tributarios normales, son las siguientes:

- *Subsidiariedad*

Si la autoridad tributaria no se encuentra en condiciones de calcular con exactitud y seguridad el monto tributario por medio de los datos disponibles del contribuyente, deberá estimarlo, haciendo uso de medios auxiliares menos usuales. Esto significa que los sistemas de estimación objetiva sólo se utilizan de manera *subsidiaria*. Los sistemas de estimación objetiva sirven de *alternativa*, en la que se requiere de menos formalidades y menos obligaciones contables por parte de los empresarios. En este contexto, se habla también de la *última ratio fisci*, ya que lo típico de los sistemas de estimación objetiva es el hecho de que, debido a las dificultades que se presentan en la realidad, el criterio de la *certeza* deberá cederle su lugar al criterio de la *probabilidad*.

- *Limitación*

Los sistemas de estimación objetiva son regímenes especiales limitados, que sólo favorecen a ciertos grupos con determinadas características. En la teoría tributaria se recomiendan estos sistemas en primera línea para la imposición tributaria de pequeñas empresas²⁷⁸.

- *Voluntariedad*

Al contribuyente se le debería dar la libertad de *escoger* entre el sistema tributario normal general y el sistema de estimación objetiva. El argumento principal que habla a favor de los sistemas de estimación objetiva es la exoneración de las formalidades de los contribuyentes. Por esta razón, éstos deberán poder decidir por cuenta propia cuál sistema les favorece. Debido a que la *tipificación* se elabora respectivamente para un grupo determinado de empresas, en ciertos casos se podría incurrir en injusticias si el sistema fuese obligatorio. Existen ciertos países que han diseñado sistemas de estimación objetiva obligatorios, pero normalmente estos sistemas son voluntarios. En este contexto, el registro en estos sistemas de estimación objetiva puede llevarse a cabo por *solicitud explícita* o de manera *implícita*²⁷⁹.

²⁷⁸ Una excepción es España, en donde no sólo los pequeños empresarios, sino que también los medianos empresarios se pueden inscribir en el sistema simplificado de estimación objetiva. Véase BID (1997 b), pág. 66.

²⁷⁹ González (1995), pág. 14 y siguiente. El hecho de que sólo relativamente pocos empresarios salgan de este régimen tributario de estimación objetiva, hace evidente los beneficios del mismo. Véase Juan Lozano (1996), pág. 76.

- *Objetividad*

Mientras que los sistemas tributarios de la determinación tributaria convencional se definen como *regímenes subjetivos*, puesto que en ellos se calculan los impuestos conforme a las *características individuales* de un sujeto tributario específico, los sistemas de estimación son considerados como *regímenes objetivos*. Esto se debe a que el respectivo monto tributario se determina en base a características que se *adjudican a todo un grupo* (por ejemplo: un ramo de la economía). Se presenta un mayor grado de *esquemización*, en la que se le da menos importancia a las características individuales.

12.1.4.d) Posibles desventajas de los sistemas de estimación objetiva

Una de las desventajas del sistema de estimación objetiva se hace evidente desde el momento de su descripción: el monto tributario se estima, no se calcula. Por lo tanto, se determina un *valor normal, promedio, usual y típico*. La determinación tributaria se convierte en una especie de función matemática, o bien, en una ficción jurídica. Sin embargo, en el caso concreto, este valor promedio estimado no necesariamente corresponde con las ganancias generadas, de modo que el monto estimado fácilmente puede convertirse en un *impuesto mínimo*, si la ganancia efectivamente generada de la empresa se encuentra por debajo del valor estimado²⁸⁰.

Otro punto muy discutido respecto a los sistemas de estimación objetiva, es su *constitucionalidad*. Por una parte, los sistemas de estimación objetiva pueden violar el *mandamiento de la equidad* y el relacionado *principio de la capacidad económica*: la determinación del monto tributario no depende directamente de la capacidad económica del contribuyente, sino que de los factores externos. Esto puede conllevar a que el monto tributario debido se calcule por encima (o también por debajo) de lo que correspondería a la capacidad económica. Además, un sistema de estimación objetiva puede conllevar a cierta *discriminación*; ya sea entre los empresarios que pertenezcan al régimen de estimación objetiva y los que están clasificados en el régimen tributario general; o entre los empresarios del mismo sistema de estimación objetiva. Otra de las críticas se refiere a que en los sistemas de estimación objetiva normalmente no se puede tomar en cuenta el *principio de la progresión fiscal*.

²⁸⁰ Se pretende solucionar esta situación por medio de la aplicación de excepciones en *situaciones excepcionales* claramente definidas, como: fuego, inundación, robo, enfermedad, etc. Véase Velázquez (1995), pág. 101, así como Juan Lozano (1996), pág. 81 y subsiguientes.

La cuestión de si los sistemas de estimación objetiva realmente violan el principio de la equidad, finalmente depende de su estructuración concreta, de la constitución del país determinado y especialmente de la interpretación. En general, se estima que en países en vías de desarrollo el principio de la equidad no se ve más violado por los sistemas de estimación objetiva que por los sistemas tributarios convencionales y sus deficiencias cuando se aplican en la realidad²⁸¹.

Otros peligros están relacionados con la *definición de los módulos específicos por actividad*. No debería perderse de vista que el impuesto estimado no impone tributos a las ganancias, sino a los *factores de producción*, tales como: empleados, área de la empresa, etc. Por lo tanto, se deberá tener cuidado para que una imposición tributaria estructurada de esta manera no conlleve a una distorsión no deseada. Se recomienda diseñar *modelos de estimación simples y fáciles de entender*. Esto se refiere a aquellos modelos que calculan los impuestos por medio de *la menor cantidad de parámetros posible, pero haciendo uso de parámetros significativos*. Sin embargo, en ciertos casos esto podría traer consigo consecuencias negativas. Por ejemplo, si se le adjudica una importancia sobreproporcional a la cantidad de empleados, esto podría influir como estímulo negativo en la generación de empleos: la contratación de nuevos empleados automáticamente conlleva a mayores impuestos²⁸². O en el caso de que las inversiones realizadas no se puedan deducir de los impuestos, deberá esperarse un retroceso de las inversiones. Por lo tanto, en la estructuración de los módulos deberá tenerse especial cuidado para que se pueda lograr un equilibrio entre la simplicidad del sistema y la disminución de distorsiones y consecuencias negativas en la economía nacional.

A pesar de que una de las ventajas principales de los sistemas de estimación objetiva es la *simplificación*, dicha simplificación normalmente sólo se aplica a un grupo específico, por ejemplo a los pequeños empresarios. Por lo tanto, mediante la introducción de sistemas de estimación objetiva, se simplifica el régimen tributario de un grupo específico, pero el sistema tributario *como un todo* se vuelve más complicado.

Tal como se mencionó, con los sistemas de estimación objetiva se espera lograr un mejor control y una reducción de la evasión fiscal. Sin embargo, con este sistema también pueden surgir nuevos tipos de evasión fiscal. Es de esperarse, por ejemplo, en el caso del empresario que lleve a cabo distintas actividades, entre las cuales a la actividad A, se le

²⁸¹ Para mayores detalles, véase González (1995), pág. 16 y subsiguientes. Especialmente las dimensiones relativamente grandes de la *evasión tributaria*, así como las *reglas excepcionales* políticas para ciertos grupos de intereses, conllevan en la realidad a una gran desigualdad.

²⁸² Esto ocurrió en España. Se reaccionó incluyendo parámetros adicionales en los módulos, lo cual afectó a la simplicidad y fácil comprensión. Véase BID (1997 b), pág. 94 y subsiguientes, así como Comisión Interministerial (1997 b), pág. 16 y subsiguientes.

impongan tributos, mediante el sistema de estimación objetiva; y a la actividad B, mediante el sistema tributario convencional. Para la administración es imposible controlar la actividad B, ya que la ganancia generada por dicha actividad fácilmente puede transferirse a la actividad A, por lo que no estaría sujeta a imposición tributaria²⁸³.

Finalmente, como última desventaja, puede mencionarse que los sistemas de estimación objetiva son relativamente nuevos y que, por lo tanto el desarrollo del concepto teórico aún no está muy avanzado²⁸⁴.

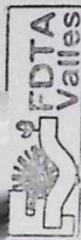
12.1.4.e) *Evaluación de los sistemas de estimación objetiva*

En la evaluación de las ventajas y desventajas de los sistemas de estimación objetiva puede observarse cierta *disyuntiva*: por un lado, los sistemas de estimación objetiva traen consigo considerables ventajas, especialmente la *simplificación de las obligaciones fiscales* para el empresario, así como los *requerimientos reducidos con que deberá cumplir la administración tributaria* en lo que respecta al control de los contribuyentes. En otras palabras, los sistemas de estimación objetiva representan regímenes que se adaptan más a las circunstancias de la realidad. Por el otro lado, los sistemas de estimación objetiva hacen posible que el empresario pague un monto tributario que no corresponde a su ganancia efectivamente generada. Además, puede presentarse un nuevo tipo de evasión fiscal. Por esta razón, los sistemas de estimación objetiva deben verse como *soluciones second best*, las cuales, en vista de la deficiente funcionalidad de los sistemas tributarios convencionales, podrían utilizarse como posibles alternativas en el ámbito de los pequeños empresarios. "Tal vez debemos ser realistas y abandonar el mito del impuesto justo, del impuesto progresivo sobre la renta global, y dar más espacio a la imposición real, a la imposición cedular, a los tributos sustitutivos proporcionales. De este modo alternativo, quizá, se incrementarían las bases imponibles efectivamente gravadas, y se reduciría, en definitiva, también la evasión"²⁸⁵. Muchos aspectos indican que, a pesar de que un sistema de este tipo afectaría la equidad y la progresión, cuenta con mejores posibilidades de ser implementado de manera global y efectiva en la realidad.

²⁸³ En este contexto, véase BID (1997 b), pág. 109.

²⁸⁴ Véase González (1995), pág. 7, o Juan Lozano (1996), pág. 105.

²⁸⁵ Juan Lozano (1996), pág. 129 y siguiente.



12.2. Experiencias de otros países

En esta parte del trabajo se pretende ilustrar la *fiscalización de la PYME en otros países*²⁸⁶. De las experiencias de otros países en el trato tributario preferencial de la PYME, se pretende identificar, en lo posible, aspectos que pudiesen utilizarse como *ideas para propuestas concretas de mejoramiento para Colombia*. En este contexto, hay *tres preguntas* principales:

- En los países analizados, ¿la PYME recibe un trato fiscal diferente a las demás empresas?
- En caso de que exista una imposición tributaria especial de este tipo para la PYME, ¿cómo son estas regulaciones?
- Del conocimiento adquirido, ¿qué puede deducirse para el caso de Colombia?

Como países de comparación se analizarán, por un lado, *algunos países industrializados*, debido a que en estos países los gobiernos a menudo están más conscientes de la importancia de la PYME y, por lo tanto, puede esperarse una mayor probabilidad de que se haga uso de sistemas tributarios preferenciales para las mismas. Para este efecto, primeramente se analizarán de forma breve los sistemas tributarios respecto a la PYME en los *países de la OECD*, para lo cual no se hará un análisis por país individual, sino que se describirán de manera resumida las regulaciones especiales para la PYME. Dentro de los países de la OECD, se le adjudicará una sección adicional a *España*, ya que las experiencias que se han tenido en este país en los últimos años podrían contener aportaciones muy interesantes para Colombia.

Por el otro lado, se analizarán tres *países latinoamericanos en vías de desarrollo*, que desde el punto de vista de su cultura y su estado actual del desarrollo pueden compararse con Colombia: *Perú, México y Argentina*. En el análisis de la fiscalización de la PYME de estos países, se responderá, además de las preguntas arriba mencionadas, especialmente a las siguientes preguntas:

- ¿En base a qué criterios una empresa puede sacar provecho de una disposición especial? ¿Cuál es el límite establecido por el legislador?
- ¿Cómo se determina el *monto tributario* a pagar?
- ¿Qué *obligaciones administrativas* deben cumplir las empresas pertenecientes a estos regímenes?
- ¿Cómo se evalúan estos regímenes especiales para la PYME? ¿Qué ventajas presentan para la PYME?

²⁸⁶ En la parte teórica se ilustró que la teoría tributaria recomienda sistemas preferenciales para pequeñas empresas, pero no para la PYME en su totalidad. Sin embargo, por lo pronto se seguirá hablando de la PYME.

12.2.1. Países de la OECD

Todos los países de la OECD hacen uso de determinados instrumentos para el fomento de la PYME. En este contexto, las medidas fiscales ocupan una *posición sobresaliente* dentro de la política económica. Respecto a la intensidad de las intervenciones por parte del Estado a favor de la PYME, se observan *grandes diferencias* entre los distintos países.²⁸⁷ A continuación, se presentarán brevemente los principales instrumentos tributarios utilizados en los países de la OECD respecto a la PYME.

12.2.1.a) Privilegios de empresas individuales respecto al impuesto sobre la renta

Las empresas individuales *unincorporated businesses*, a diferencia de los *incorporated businesses*, es decir, las corporaciones o sociedades constituidas, constan de *entidades empresariales de personas que trabajan de manera independiente*. Estas personas crean empleos para sí mismas y para ciertos empleados. La empresa individual no cuenta con personalidad jurídica; el empresario es quien debe pagar impuestos, no la empresa. A pesar de que una empresa individual no siempre es una pequeña empresa, la intersección alcanza grandes dimensiones: la mayoría de las empresas individuales son pequeñas. Puede distinguirse entre dos tipos de trato preferencial que favorecen fiscalmente a las empresas individuales en relación con las sociedades constituidas²⁸⁸:

1. *Reglas generales respecto al cálculo de los impuestos.* Estas regulaciones no hacen una distinción explícita conforme al tamaño de la empresa, pero en realidad favorecen a las pequeñas empresas, ya que, tal como se mencionó anteriormente, la mayoría de las empresas individuales son pequeñas. Estos tratos especiales se atribuyen a tres fuentes:
 - *Base para el cálculo de los impuestos*
Respecto a la base del cálculo se le conceden ciertas ventajas a las empresas individuales en: Dinamarca, Alemania, Holanda, España, Suiza y Turquía (por ejemplo: exención de impuestos hasta un cierto nivel de ingresos, posibilidades especiales de deducción, créditos fiscales, etc.).
 - *Periodo de cálculo*
Existen otros privilegios para empresas individuales que surgen en base al periodo de

²⁸⁷ Véase OECD (1994), pág. 7. Dentro de la OECD, son en primera línea países como Canadá, Francia y España, en los que el Estado está fuertemente involucrado en las actividades de la PYME, mientras que la PYME en Dinamarca, Islandia y Nueva Zelanda casi no cuenta con este tipo de apoyo.

²⁸⁸ Para los siguientes puntos, véase Bannock (1990), pág. 15 y subsiguientes, OECD (1994), pág. 45 y subsiguientes, así como Comisión Interministerial (1997 a), pág. IV2/17 y subsiguientes.

cálculo, es decir, si se aplica la imposición tributaria sobre el periodo actual o pasado. Para empresas en crecimiento, la imposición tributaria sobre el periodo pasado corresponde a un ahorro de impuestos. Por ejemplo, en Gran Bretaña, dicha imposición tributaria sobre el periodo pasado sólo se le otorga a los negocios individuales. De manera contraria, a las sociedades se aplica la imposición tributaria sobre el periodo presente.

- *Tasa tributaria*

El trato tributario preferencial más evidente para empresas individuales puede realizarse por medio de la *tasa tributaria*. Debido a que en la mayoría de los países de la OECD, el impuesto sobre la renta personal es un impuesto progresivo, favorece a las empresas individuales más pequeñas, o bien, a las empresas individuales con menores ganancias. Sin embargo, es difícil compararlo con el impuesto sobre la renta para empresas constituidas, ya que éste normalmente presenta una sola tarifa. Pero al menos en aquellos países en los que la tasa tributaria a las ganancias de las sociedades sea de mayor o de la misma magnitud que el impuesto sobre la renta para las personas físicas de mayor nivel de ingresos, puede hablarse de un trato preferencial de las empresas individuales (Italia, Islandia, Portugal y Nueva Zelanda).

2. *Beneficios que se le otorgan explícitamente sólo a las empresas individuales pequeñas.* Aquí también puede hacerse la distinción entre tres tipos:

- *Métodos de suma fija*

En Bélgica, Francia, Grecia y España se hace uso de los métodos de suma fija (*flat rate*) para los negocios individuales pequeños, con la finalidad de simplificar sus *actividades contables* y su *procedimiento de imposición tributaria*²⁸⁹. En este contexto, por ejemplo las empresas individuales de Bélgica, que tienen una ganancia neta de menos de BF 100.000.00, no tienen que llevar una contabilidad normal, sino que pueden negociar con la administración tributaria una base estimada para el cálculo de los impuestos, que estará vigente por un periodo de tres años. Esta suma fija se calcula en base a las ventas registradas o en base al ingreso bruto, con posibilidades de deducción de ciertos gastos, como por ejemplo los sueldos.

- *Contabilidad simplificada*

En Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Canadá, Luxemburgo, Austria, España y Suiza se hace uso de métodos contables simplificados para pequeños negocios individuales en distintas dimensiones y con distinta estructuración. En particular, a los negocios pequeños a menudo se les apodera para llevar a cabo su contabilidad conforme a las reglas de la contabilidad simplificada *cash accounting*, en vez de hacerlo por medio de la contabilidad tradicional *accrual accounting*.

²⁸⁹ Para detalles técnicos de esta suma fija o de los métodos de *importes globales*, véase OECD (1994), pág. 50 y subsiguientes.

- *Otras ventajas tributarias*

Sólo en Francia, Alemania, Holanda y Austria se observan medidas adicionales que tienen el objetivo de reducir la carga tributaria de los pequeños negocios individuales. En Austria, el impuesto industrial progresivo prevee una *tarifa nula* en el caso de pequeñas ganancias. Alemania dispone de generosas *excepciones* en el impuesto local sobre la renta *Gewerbeertragssteuer* para pequeñas empresas individuales. En Francia, a este tipo de empresas se le otorga una *exención completa del impuesto sobre la renta* dentro de los primeros cinco años. Y, para finalizar, en Holanda las empresas individuales se ven favorecidas por *reembolsos de impuestos* que se basan en la magnitud de las ganancias.

12.2.1.b) Privilegios de pequeñas empresas respecto al impuesto sobre la renta

En esta sección se presentará un breve resumen acerca del trato preferencial respecto al impuesto sobre la renta, que favorece a las pequeñas empresas que están constituidas como sociedades. Estas pueden dividirse en tres subgrupos²⁹⁰:

1. Tasa tributaria

Algunos países prevee una *tasa diferenciada respecto al impuesto sobre la renta*, dependiendo del tamaño de la empresa, de la magnitud de sus ganancias o de la pertenencia a un ramo determinado. Se pueden mencionar los siguientes ejemplos:

- *Bélgica*: tarifa general 39%; tarifa reducida del 28% en el caso de ganancias menores a 1 millón de BF y 36% en el caso de ganancias entre 1 millón y 3.6 millones de BF.
- *Canadá*: tarifa general 41%; tarifa reducida del 36% para empresas industriales y 20% para pequeñas empresas.
- *Japón*: tarifa general 57% (gobierno central 38%); tarifa reducida del gobierno central del 28% para pequeñas empresas.
- *Luxemburgo*: tarifa general 42%; tarifa reducida del 20% en el caso de ganancias inferiores a LF 400.000, tarifas progresivas entre 20% y 30% en el caso de ganancias entre LF 400.000 y 600.000, así como del 30% en el caso de ganancias entre LF 400.000 y 1 millón.
- *Gran Bretaña*: tarifa general 33%; tarifa reducida del 25% en el caso de ganancias inferiores a £ 250.000; en el caso de ganancias entre £ 250.000 y £ 1.250.000. Hay reembolsos especiales de impuestos.
- *EEUU*: tarifa general 38% (gobierno central 34%); tarifa reducida del gobierno central del 15% en el caso de ganancias inferiores a US\$ 50.000 y 25% en el caso de ganancias entre US\$ 50.000 y US\$ 75.000.

²⁹⁰ Esta parte de la investigación fue elaborada en conformidad con Bannock (1990), pág. 20 y subsiguientes y especialmente OECD (1994), pág. 65 y subsiguientes.

2. *Contabilidad simplificada*

A diferencia de lo mencionado en la sección anterior, las medidas que en más de la mitad de los países de la OECD se aplican de una u otra manera para la contabilidad simplificada de las pequeñas empresas, no tienen la finalidad de reducir la carga tributaria directa de las mismas, en comparación con las grandes empresas. El objetivo de estas medidas es, por un lado, minimizar los costos de cumplimiento para los pequeños empresarios, y por el otro, reducir los costos administrativos de la administración tributaria. El objetivo principal es, por lo tanto, la reducción de la *carga tributaria indirecta*.

3. *Otros incentivos tributarios*

Además de los privilegios respecto a las tarifas y a la contabilidad, en la OECD se observan ventajas tributarias adicionales para pequeñas empresas. Debido a la naturaleza de los incentivos tributarios, pueden distinguirse tres grupos diferentes:

- *Medidas tributarias generales*, que se atribuyen a todos los tipos de pequeñas empresas (por ejemplo, deducciones adicionales en Japón y Bélgica, exención tributaria de pequeñas empresas en las denominadas *Zonas Empresariales* de Dinamarca).
- *Incentivos tributarios*, que sólo son accesibles para *ciertas pequeñas empresas* (por ejemplo: la diferenciación regional en Italia).
- *Incentivos tributarios*, que se enfocan en *ciertas acciones*, que en primera línea se llevan a cabo por parte de pequeñas empresas (por ejemplo: facilidades para inversiones en Japón, para la constitución de empresas en Francia, créditos fiscales para inversiones en investigación y desarrollo en Canadá e Italia).

En resumen, puede decirse que el *impuesto sobre la renta para personas físicas y personas jurídicas en los países de la OECD representa un canal muy usual* para otorgarles a las pequeñas empresas un trato preferencial. Esto no sólo se lleva a cabo por medio de tarifas preferenciales, sino que también por un sinnúmero de medidas sofisticadas, como la simplificación contable, la reducción de la base del cálculo, periodos de cálculo favorables, métodos de suma fija y otros incentivos tributarios. De este modo, el impuesto sobre la renta representa el *instrumento principal* para una intervención a favor de los pequeños empresarios. A continuación, se detallará la manera en que esto se puede llevar a cabo también por medio de otros canales.

12.2.1.c) *Privilegios de pequeñas empresas respecto a otros impuestos*

Además del impuesto sobre la renta, se le da especial enfoque al IVA. En este contexto, distintos países de la OECD le otorgan amplias concesiones al *comercio al detalle*. En general, dichos privilegios pueden ser de tres tipos diferentes²⁹¹:

²⁹¹ Véase Bannock (1990), pág. 24 y subsiguientes y OECD (1994), pág. 71 y subsiguientes.

1. *Exoneración de la obligación de registrarse*

Esto se refiere a aquellas medidas que exoneran al comercio al menudeo de la responsabilidad de llevar la contabilización fiscal respecto a las compras y las ventas. Así como los demás registros que normalmente se requieren para el sistema del IVA. En el caso normal, se establece cierto límite de las ventas anuales. Los empresarios, cuyas ventas se encuentren por debajo de dicho límite, pueden elegir si desean registrarse o no para el IVA.

2. *Reducción del monto tributario a pagar*

Ciertos países le otorgan el menudeo a los comercios registrados para el sistema del IVA una reducción del monto neto del IVA a pagar. El acceso a este régimen normalmente depende de la magnitud de las ventas o, en el caso excepcional (Francia), de la magnitud de los impuestos.

3. *Cumplimiento más sencillo por medio de requerimientos administrativos simplificados*

A esta categoría de privilegios tributarios relativamente amplia pertenecen distintas medidas, que implican directa o indirectamente la simplificación o reducción de las actividades administrativas de cumplimiento (menos declaraciones tributarias, contabilidad más sencilla, base de cálculo estimada, no retención en la fuente, etc.).

Además, existen ciertos países que le otorgan un trato especial a las pequeñas empresas por medio de otros impuestos diferentes al impuesto sobre la renta y el IVA. Sin embargo, la lista de dichos países es relativamente corta²⁹². Esto se debe a la percepción general de que los costos de cumplimiento de las pequeñas empresas en los tipos de impuestos diferentes a los mencionados, *no son considerablemente mayores* que los de medianas y grandes empresas. Por lo tanto, *no se justificaría* una intervención por parte del Estado.

12.2.1.d) Régimen tributario para PYME en España

Dentro de los países de la OECD, vale la pena analizar la situación de un país en especial: España. Desde los años 60, debido a las deficiencias en el control fiscal, en este país se introdujo una *estimación global para la imposición tributaria de pequeños comercios y profesionistas independientes*, conforme a la cual se llevaban a cabo estudios sectoriales acerca de la rentabilidad de sectores individuales de la economía y se determinaba un monto tributario global para el ramo correspondiente en cada provincia²⁹³. En 1992, este sistema fue extendido a todas las PYMES y fue desarrollado con el objetivo de calcular la respectivas ganancias y ventas anuales

²⁹² Australia otorga facilidades respecto al impuesto sobre las ventas; Dinamarca, Holanda y Suecia respecto al impuesto sobre el patrimonio y, en el caso de Islandia se prevé un trato preferencial en los pagos de seguro social. Véase OECD (1994), pág. 78 y subsiguientes.

²⁹³ Para mayores detalles, véase Cámara de Comercio Alemana para España (1992), pág. 1 y subsiguientes.

en base a *estimaciones objetivas*²⁹⁴. Por lo tanto, se trata de un *sistema de estimación objetiva*, tal como se presentó en el punto 12.1.4. *El concepto de la estimación objetiva*. Como ya se ha mencionado anteriormente, un sistema de este tipo implica una *captación previa de información* acerca de ciertas características de las distintas empresas, en base a las cuales se estima una ganancia adecuada. En España se requirieron cuatro años para implementar completamente al sistema a través de todos los ramos de la economía²⁹⁵. Este sistema tributario, al cual tienen acceso las PYMES que cuentan con un ingreso anual neto de hasta US\$ 715.000. fue rediseñado a principios de 1998²⁹⁶. Tanto en lo referente al impuesto sobre la renta como también respecto al impuesto sobre las ventas, la autoridad tributaria puso a disposición para las distintas actividades una especie de *módulos*, en base a los cuales se determina la ganancia anual estimada, o bien, las ventas anuales estimadas y, con ello, el monto tributario a pagar²⁹⁷. Este sencillo método de estimación objetiva sólo puede aplicarse conjuntamente para el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre la venta. Con el siguiente ejemplo se ilustra este sistema para una actividad determinada, que es el comercio al detalle con máquinas²⁹⁸:

Actividad: Comercio al detalle con máquinas de todo tipo (excepto aparatos domésticos, artículos de oficina, instrumental ortopédico, así como aparatos fotográficos).

Módulo	Definición	Unidad	Ganancia anual (por unidad) en US\$
1	Personal asalariado ²⁹⁹	Persona	11.000
2	Personal no asalariado	Persona	22.000
3	Consumo de energía	Kw/h	0.50
4	Potencia de vehículo	HP	150

Para una empresa de comercio al detalle con máquinas, la ganancia anual sobre la cual se calcularán los impuestos se estima en base a estos cuatro criterios. Desde fechas recientes, es posible hacer deducciones sobre el monto de inversiones. Además, se introdujeron opciones

²⁹⁴ En este contexto, véase Córdón (1997), pág. 3 y subsiguientes. Cabe mencionar que la autoridad tributaria española habla explícitamente de PYME, es decir, de pequeñas y medianas empresas.

²⁹⁵ Esta introducción escalonada fue elegida a propósito, para poder realizar las adecuaciones necesarias por medio de un procedimiento de prueba y error. Para mayores detalles, véase BID (1997 b), pág. 55 y subsiguientes, así como pág. 106 y subsiguientes.

²⁹⁶ Las bases legales relevantes son la Ley 66/1997, la Ley 64/1997, el Decreto 37/1998, así como el reglamento del 13 de febrero de 1998.

²⁹⁷ En total, se desarrollaron módulos para 86 distintos ramos de la economía; además, existe un módulo específico para empresas agrícolas. Véase BID (1997 b), pág. 67 y siguiente.

²⁹⁸ Véase AEAT (1998 b), anexo 2 del Reglamento del 13 de febrero de 1998, pág. 45

²⁹⁹ El término de *personal no asalariado* se refiere al mismo empresario, al menos que trabaje menos de 1.800 horas por año para la empresa, así como familiares que trabajan en la empresa, los cuales, sin embargo, sólo cuentan por 0.5. De lo contrario, el término de *personal asalariado* se refiere a los trabajadores empleados. Si trabajan más de, o bien, menos de 1.800 horas por año, esto se incluirá respectiva y proporcionalmente en el cálculo. En este contexto, véase Comisión Interministerial (1997 a), pág. IV1/46 o BID (1997 b), pág. 70 y siguiente.

de deducción especiales para la creación de nuevos empleos. Sobre estas ganancias estimadas se impone una tasa del 20%. El cálculo del impuesto sobre las ventas se lleva a cabo por medio de un sistema similar³⁰⁰. Dependiendo del ramo de la industria, los parámetros fundamentales pueden variar. De este modo, en el caso de las panaderías se toma como base el tamaño del horno, en los restaurantes el área del local y la cantidad de mesas, en los bares la longitud de la barra, en los hoteles la cantidad de habitaciones, en los taxis la distancia recorrida, en las empresas de transporte el peso de la mercancía transportada y en las escuelas de manejo la cantidad de coches³⁰¹.

El objetivo de este sistema tributario es, por un lado, reducir la *carga administrativa de la PYME*. De este modo, el empresario sólo deberá llevar una simple contabilidad de ingresos/egresos. Por el otro lado, desde el punto de vista de la administración se pretende lograr un *mejor control* de la evasión fiscal³⁰². Desde un punto de vista global, el sistema de estimación objetiva español puede ser evaluado como un sistema exitoso: por un lado, el 88% de los empresarios que cumplen con los requisitos correspondientes prefieren a este sistema ante el régimen convencional. Esto corresponde a más de 2 millones de PYMES. Por el otro lado, podría simplificarse el control por parte de la administración tributaria y llevarse a cabo la racionalización esperada de los funcionarios fiscales que se encargan de la PYME³⁰³.

12.2.2. Perú

El legislador peruano prevee *dos tratos preferenciales específicos respecto a los impuestos para empresas de tamaño pequeño*. Uno de los tratos preferenciales, el *Régimen Único Simplificado* (RUS), se aplica en el caso de *empresas muy pequeñas*, las cuales, conforme a la definición peruana, incluyen en primera línea a las *microempresas*. El segundo trato preferencial, el *régimen especial del impuesto sobre la renta*, puede incluir tanto a las microempresas, como también a las pequeñas empresas. A continuación se detallará brevemente el régimen único simplificado.

En el *régimen único simplificado*, que existe desde 1993, se une el impuesto sobre la renta con el IVA para formar *un solo impuesto*³⁰⁴. Con ello se pretende liberar a los empresarios de actividades administrativas, o bien reducir dichas actividades por medio de la

³⁰⁰ Para mayores detalles, véase AEAT (1998 a y b).

³⁰¹ Véase las tablas en AEAT (1998 b), Anexo 2 del Reglamento del 13 de febrero de 1998, pág. 3 y subsiguientes.

³⁰² Véase BID (1997 b), pág. 46 y subsiguientes.

³⁰³ Para mayores detalles, véase BID (1997 b), pág. 61 y subsiguientes, o bien, 91 y subsiguientes o Comisión Interministerial (1997 a), pág. IV.1/21 y subsiguientes.

³⁰⁴ Véase SUNAT (1998), así como Canturini/Gutiérrez (1998), pág. 2 y subsiguientes.

fusión de los impuestos. Especialmente, se pretende facilitar el paso hacia la legalidad a las empresas informales. Otro de los objetivos de este régimen único es la descarga administrativa de la administración tributaria. Para poder inscribirse para el RUS, deberá cumplirse con los siguientes requisitos³⁰⁵:

- Conforme a la ley peruana, las respectivas actividades económicas de las empresas deben ser denominadas como *tercera categoría*. Esto incluye el comercio, la industria, la minería, la agricultura, así como servicios de capacitación y actividades culturales con fines lucrativos.
- Los ingresos brutos mensuales en promedio no deben sobrepasar los US\$ 4.250.
- En el negocio no deben trabajar más de *cuatro empleados*.
- Las actividades deben llevarse a cabo en *un solo* establecimiento o negocio.
- En el caso de productores agrarios o relacionados con la pesca, los requisitos c) y d) no necesariamente tienen que cumplirse.

Para determinar el impuesto mensual, las empresas son clasificadas en seis categorías, de acuerdo a su *volumen mensual de ingresos*. Por medio de estas categorías, se determina el correspondiente *impuesto bruto*. De este monto puede deducirse un denominado *crédito fiscal* del 20% de los comprobantes presentados para compras de bienes y servicios, hasta llegar a una cantidad máxima establecida³⁰⁶. En la siguiente tabla se ilustra el volumen de ingresos, el impuesto bruto, el crédito fiscal máximo deducible, así como los impuestos a pagar mensualmente, para cada una de las distintas categorías (en dólares)³⁰⁷.

Categoría	Ingresos	Impuestos brutos	Crédito máximo	Importe fiscal
A	780	28	21	7
B	1630	95	73	22
C	2480	210	160	50
D	3045	340	260	80
E	3435	440	336	104
F	4250	585	425	160

³⁰⁵ Las disposiciones legales correspondientes se especifican en el Decreto N° 777, así como en el Reglamento No. 74-95-EF. Véase SUNAT (1998).

³⁰⁶ Véase SUNAT (1998). El término de crédito fiscal es confuso, ya que no se trata de un crédito por parte de la administración tributaria para el contribuyente, sino una posible deducción de cierto monto tributario bruto. Esta deducción depende del monto del IVA ya pagado, así como del monto retenido por la fuente. En caso de que el crédito documentado sobrepase el límite, la diferencia no se le bonifica al contribuyente. Sin embargo, si dicho crédito asciende a menos del límite, el contribuyente debe pagar la diferencia adicionalmente al impuesto. Con ello, se pretende motivar al empresario a pedir comprobantes en cada una de sus compras.

³⁰⁷ Véase Art. 6, Decreto N° 777.

A diferencia de los sujetos fiscales del régimen general, los pertenecientes al RUS *no* tienen que llevar una *contabilidad*. Las obligaciones tributarias de estas empresas se limitan a las siguientes actividades³⁰⁸:

- a) Exigir y archivar facturas para todos los bienes y servicios nacionales e importados comprados.
- b) Emitir facturas para todos los bienes y servicios vendidos, archivarlas y presentarlas en caso requerido.
- c) Determinar anualmente en el mes de enero en cuál de las categorías arriba mencionadas se encuentra la empresa.
- d) Pagar los impuestos del SUNAT dentro de los plazos establecidos y en el lugar predeterminado.
- e) Guardar el recibo del pago de impuestos en las instalaciones del negocio y presentarlo en caso requerido.
- f) Presentar el recibo del pago de impuestos al momento de renovar la licencia de funcionamiento.

Las ventajas del RUS pueden reducirse de la siguiente manera: los contribuyentes no tienen que llenar declaraciones del impuesto sobre la renta ni declaraciones del IVA, están exonerados de la obligación de llevar una contabilidad y pueden pagar sus impuestos mensualmente de una manera sencilla y rápida. En general, el RUS puede ser considerado un sistema *exitoso*; se lograron los objetivos principales. En particular, se logró integrar a una gran cantidad de negocios informales al sistema tributario. Sin embargo, una de sus desventajas es que, por medio del RUS, ciertas empresas han encontrado nuevas maneras de *evasión tributaria*. Las adaptaciones planeadas se enfocan en esta área problemática.

12.2.3. México

Por un lado, el legislador mexicano, desde principios de los años 90, prevé ciertos sistemas preferenciales para empresas *con base en determinadas actividades*. Sin embargo, debido a que estas actividades pueden calificarse como actividades que *normalmente son llevadas a cabo por pequeñas empresas* y, debido a que adicionalmente se emplea, en parte, el criterio limitante del tamaño de la empresa, se presentará una breve descripción para poder llegar a posibles deducciones para propuestas en Colombia. Por el otro lado, desde principios de 1998 existe un *sistema tributario especial*, al que tienen acceso todas las empresas cuyo tamaño sea inferior a cierto límite, independientemente de su ramo. También en el caso mexicano, el motivo de estos sistemas tributarios especiales para pequeñas empresas se

³⁰⁸ Véase Decreto N° 777 y Reglamento N° 74-95-EF, así como las declaraciones en SUNAT (1998).

debió a la toma de conciencia del gobierno de que el sistema tributario normal no es adecuado para este tipo de contribuyentes, y que ocasionaba que los sujetos fiscales y la administración tributaria incurrieran en altos costos administrativos³⁰⁹. A continuación, se presentarán los aspectos más importantes de estos regímenes especiales.

12.2.3a) Régimen simplificado respecto al impuesto sobre la renta

En el régimen simplificado mexicano pueden ubicarse aquellas empresas que cumplan con los siguientes criterios³¹⁰:

- Personas físicas y jurídicas que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas y silvícolas, a la ganadería, a la pesca, así como al transporte de carga o de pasajeros.
- Empresas que se dediquen a actividades artesanales y cuyos ingresos anuales no superen los US\$ 223.382.
- No podrán someterse a este régimen las empresas que obtengan por lo menos el 25% de sus ingresos por concepto de comisiones, mediación, agencia, corretaje o representación, etc.

El cálculo simplificado de los impuestos consta, a grandes rasgos, del siguiente procedimiento: de los *ingresos totales* del periodo fiscal pueden deducirse, por un lado, los *gastos que establece la ley*. Por el otro lado, en ciertos ramos, por cada empleado se puede deducir el valor de 20 salarios mínimos locales (sin sobrepasar el monto de 200 salarios mínimos). Lo último sólo aplica en caso de *personas físicas*; para *personas jurídicas* pueden realizarse las mismas deducciones por cada socio. De este modo, en el cálculo del impuesto sobre la renta, la *componente geográfica* juega un papel importante³¹¹. Las inversiones realizadas son totalmente deducibles del impuesto; sólo se imponen impuestos sobre las ganancias extraídas de la empresa³¹². La diferencia se calcula con la tasa tributaria del 34% para personas jurídicas; en el caso de personas físicas, la tasa tributaria correspondiente se basa en las tablas oficiales. Además, el monto resultante puede reducirse al 50% para ciertas actividades. Los pequeños contribuyentes de estas actividades, cuyos ingresos no alcancen cierto nivel, el cual puede variar localmente, quedan totalmente exentos del impuesto sobre la renta; como también ciertos grupos sociales, comunas o sociedades cooperativas.

³⁰⁹ Véase por ejemplo Gómez (1997), pág. 2.

³¹⁰ Véase SHCP (1998).

³¹¹ En México se distingue entre tres distintas regiones (región A, B y C), en las que el salario mínimo establecido por la ley es de distinta magnitud, lo cual, por lo tanto, se ve reflejado en el cálculo de los impuestos. Véase SHCP (1998).

³¹² Con esta medida se pretendía lograr mayores inversiones. Véase Gómez (1997), pág. 4.

En comparación al régimen general, en este sistema tributario no sólo se *simplifica* el cálculo de los impuestos, sino también las obligaciones periódicas con las que hay que cumplir. De este modo, bajo el sistema simplificado, el empresario debe cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Dentro de 15 días después de haber iniciado las actividades, presentar aviso ante hacienda de que la empresa desea estar sujeta fiscalmente al régimen simplificado (deberá anexarse la información correspondiente de la contabilidad financiera).
- b) Elaborar los estados financieros anuales conforme a las disposiciones legales, presentándolo junto con la declaración de impuestos. En el caso de personas físicas, esto puede limitarse al registro de los activos y a las deudas, respectivamente.
- c) Llevar un cuaderno de entradas y salidas conforme a las reglas del *Código Fiscal de la Federación*; esto corresponde a una contabilidad simplificada.
- d) Juntar y conservar comprobantes de todos los ingresos, hacer los registros contables correspondientes. Estos comprobantes deberán contener la leyenda de *Contribuyente de régimen simplificado*.
- e) Presentar trimestralmente la declaración provisional de impuestos conforme a las disposiciones legales y, anualmente, la declaración anual de impuestos para la determinación de los ingresos totales, así como de las posibles deducciones.
- f) Además, en el mes de febrero de cada año, los contribuyentes deben presentar una lista de los 50 proveedores más importantes, así como de aquellos clientes, por medio de los cuales se haya generado un volumen de ventas de más de US\$ 5.000.

Aquellas empresas que se dediquen a realizar actividades agrícolas o silvícolas, ganaderas o pesqueras, y cuyos ingresos no sobrepasen los 10 salarios mínimos locales, quedan exentas de todos estos requisitos. En caso de que sus ingresos se encuentren entre los 10 y los 20 salarios mínimos, sólo tienen la obligación de cumplir con el requisito c).

Las ventajas de este sistema tributario simplificado pueden resumirse con los siguientes puntos: obligaciones fiscales simplificadas para pequeños empresarios con capacidades administrativas limitadas; incentivos para empresas informales para la formalización; mejor entendimiento de los reglamentos por parte del empresario, así como un esfuerzo reducido para la autoridad tributaria en cuanto al monitoreo y control. En 1995, el 13% de los contribuyentes se encontraba inscrito en este régimen; su participación en la recaudación fiscal total fue del 1.87%³¹³.

³¹³ Véase Gómez (1997), pág. 6 y siguiente.

12.2.3b) Nuevo régimen de pequeños contribuyentes respecto al impuesto sobre la renta

Este nuevo régimen de pequeños contribuyentes entró en vigor el 1° de enero de 1998. La idea que lo respalda es lograr una mayor confianza y buena fe de las empresas más pequeñas por medio de un sistema simplificado y una mayor justicia, para eliminar de este modo, la informalidad y la evasión fiscal³¹⁴. Al mismo tiempo, se pretende uniformizar los distintos sistemas que existen para los pequeños contribuyentes. Este nuevo régimen aplica para todas las actividades; sin embargo, seguirá existiendo el régimen simplificado para negocios agrarios y silvícolas, ganadería pesca, artesanía y transporte.

Este nuevo régimen tributario puede ser utilizado por todas las personas físicas, cuyo ingreso anual sea menor a US\$ 223.382. También las personas jurídicas, que se dediquen a llevar a cabo las actividades mencionadas en el párrafo anterior, podrán elegir este régimen tributario, si su ingreso anual es menor a US\$ 223.382.

Para los contribuyentes pertenecientes a este régimen, los impuestos se calculan simplificadaamente del 2.5% de todos los ingresos que se generan de la respectiva actividad, menos tres veces el salario mínimo local. Las obligaciones más importantes de los participantes de este régimen son las siguientes:

- a) Solicitar la inscripción en el Registro Nacional de Contribuyentes.
- b) Presentar aviso a la autoridad tributaria, a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en el que se comience a pertenecer a este régimen. Asimismo, cuando se deje de pertenecer a este régimen, se deberá dar aviso a la autoridad tributaria dentro del plazo de un mes.
- c) Conservar comprobantes por las compras de bienes nuevos para el negocio, cuando el precio sea superior a US\$ 120.
- d) Llevar un registro de los ingresos diarios. A partir de un volumen de ventas determinado, deberán tomarse en cuenta las reglas de la contabilidad simplificada conforme al Art. 32 del Código Fiscal de la Federación. Todos los comprobantes deberán contener la leyenda de Régimen de Pequeños Contribuyentes.
- e) En el caso de transacciones superiores a US\$ 5, entregar al cliente una copia de la factura y conservar el original (conforme a las disposiciones del Art. 29-A del Código Fiscal).
- f) Presentar respectivamente en el mes de julio la declaración semestral de impuestos, en la que se determina con carácter definitivo el monto a pagar.
- g) Efectuar la retención en la fuente respecto a los salarios de los empleados.
- h) No realizar actividades mediante cooperaciones, participaciones ni fideicomisos.

³¹⁴ Véase SHCP (1998).

12.2.3c) Régimen especial respecto al impuesto al valor agregado

También en lo referente al IVA, ciertas empresas están exentas del pago del impuesto debido a sus actividades o su tamaño³¹⁵. Además, hay otros contribuyentes que gozan de reglamentos especiales de comportamiento. De este modo, a ciertas empresas pertenecientes al régimen simplificado del impuesto sobre la renta, se les otorgan facilidades respecto al *acreditamiento* del IVA ya pagado, es decir, del monto deducible de los impuestos a pagar al fisco. El monto del IVA a pagar por dichos contribuyentes es estimado de manera simplificada, conforme a la *relación de los ingresos y egresos que establece la ley*.

Además, ciertos pertenecientes al régimen especial para pequeños contribuyentes están *completamente exentos de la obligación del IVA en la venta de sus bienes o de sus servicios*. Para ello, se debe cumplir con los siguientes requisitos³¹⁶:

- Personas físicas.
- Venta de bienes o servicios al *público en general*³¹⁷.
- Ingresos anuales inferiores a US\$ 100.000. (el monto en moneda local es actualizado anualmente por medio del Art. 17-A del Código Fiscal).

Estos contribuyentes sólo tienen la obligación de conservar los comprobantes que requieran para la declaración del impuesto sobre la renta.

De manera resumida puede decirse que en México se observan *nuevos aspectos* en la fiscalización de pequeñas empresas: en primer lugar, el legislador distingue el trato fiscal de las empresas con base en sus *actividades* y, además, la *ubicación geográfica* de las empresas influye en el cálculo de los impuestos. Para este efecto, estos regímenes contienen especialmente un tipo simplificado de cálculo de la renta y posibilidades adicionales de deducción, en combinación con una reducida cantidad de formalidades contables.

12.2.5. Argentina

Desde tiempos recientes, en Argentina existe un impuesto especial para pequeños empresarios, el denominado *monotributo*³¹⁸. Este régimen tributario simplificado para pequeños

³¹⁵ Fundamentalmente, estas son las mismas actividades que las del sistema simplificado del impuesto sobre la renta. Véase SHCP (1998).

³¹⁶ Véase SHCP (1998).

³¹⁷ "Público en general": se refiere a negocios que realizan sus ventas al consumidor final, como último eslabón en la cadena de producción y distribución. Se pretende evitar que por estas reglas excepcionales se vea facilitada la evasión fiscal en las etapas anteriores de la cadena. Véase Canturini/Gutiérrez (1998), pág. 2.

³¹⁸ Este nuevo reglamento tributario para pequeñas empresas fue aceptado el 2 de julio de 1998 por la ley 24.966 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1998. Véase AFIP (1998), así como Lorenzo/Cavalli (1998). Página 344 y subsiguientes.

contribuyentes es novedoso, debido a que integra el *impuesto sobre la renta y el IVA*, pero adicionalmente también incluye a las *prestaciones sociales*. El objetivo de esta nueva legislación es *facilitarle* a la pequeña empresa el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y, de esta manera, *disminuir su costo de cumplimiento*. Este segundo objetivo se enfoca especialmente en la posibilidad de la reducción del pago de honorarios de los pequeños empresarios a contadores y auditores externos. Otras razones mencionadas por la administración tributaria argentina son el *más fácil acceso a créditos* que se espera tener para pequeñas empresas, así como conducir a las *empresas informales* al sector formal³¹⁹. También en el caso argentino, el origen del desarrollo de este sistema simplificado se encuentra en la falta de operabilidad del sistema tributario convencional para los pequeños empresarios: "Gran parte de la evasión y el incumplimiento de los contribuyentes tenía que ver con las dificultades administrativas. Porque el sistema es muy complejo, porque el costo de cumplimiento es exorbitante, porque significa contratar a un especialista o tomar un tiempo extremadamente grande para cumplir las formalidades que se le exigen"³²⁰.

Conforme al Art. 2 de la legislación relevante, la Ley 24.977, deberá cumplirse con las siguientes condiciones para que un empresario pueda inscribirse en el régimen simplificado del monotributo:

- a) Personas físicas, así como ciertos tipos de sociedades.
- b) Ingreso bruto del año anterior hasta US\$ 144.000.
- c) Además, no se debe sobrepasar ninguno de los valores de los distintos parámetros de la Categoría VII (véase tabla que se muestra en página 149).

De ahí resulta que el grupo meta del monotributo son las *pequeñas empresas dentro del sector de la PYME*. No están incluidos en el monotributo las siguientes actividades: institutos bancarios, corredores de bolsa, administración de inmuebles y almacenes, publicidad, consultoría, así como minería y pesca. Los contribuyentes que lleven a cabo distintas actividades o que cuenten con varias sucursales, tampoco pueden gozar de este régimen³²¹.

Partiendo de las *características específicas* de la empresa, se determina el impuesto mensual. Como base de esta *estimación objetiva* se toman los siguientes aspectos: ingresos brutos del año anterior, área total utilizada de la empresa, consumo anual de energía, precio unitario de los productos, así como cantidad de empleados. En la siguiente tabla se ilustra este sistema de estimación objetiva³²²:

³¹⁹ Véase AFIP (1998). Desde el punto de vista de Silvani (1998), pág. 7, el sistema tributario complicado es la razón principal por la cual las empresas informales se ven impedidas a formalizarse. Con ello se demuestra una vez más la interrelación que hay entre el sistema tributario y otros obstáculos al desarrollo para la PYME, que fueron presentados en la Parte II.

³²⁰ Silvani (1998), pág. 7.

³²¹ Véase Art. 17 de la Ley 24.977 y AFIP (1998).

³²² Véase AFIP (1998).

Categoría	Ingresos	Características de la empresa			Monotributo mensual a pagar			
		US\$	m ²	Kw/h	Precio unitario	Empleados ³²³	Parte dep.	Parte indep.
0	12,000	20	2,000	100	0	33	40	73
I	24,000	30	3,300	150	0	39	48	87
II	36,000	45	5,000	220	0	75	48	123
III	48,000	60	6,700	300	1	118	48	166
IV	72,000	85	10,000	430	1	194	48	242
V	96,000	110	13,000	580	2	284	48	332
VI	120,000	150	16,500	720	2	373	48	421
VII	144,000	200	20,000	870	3	464	48	512

Suponiendo que un empresario, en base a sus ingresos brutos, su área utilizada, el precio unitario de su producto y la cantidad de empleados, pertenece a la Categoría I, pero en base a su consumo de energía pertenece a la Categoría IV, deberá pagar los impuestos correspondientes a la Categoría IV. Es decir, es decisivo el respectivo *valor más alto*. Con la finalidad de evitar injusticias, este régimen es *voluntario*. Cada empresario que por la estimación de sus impuestos a pagar se sienta tratado injustamente debido a ciertas características de su empresa, puede salir de este sistema y cumplir con sus obligaciones tributarias conforme a las disposiciones generales. Después de un receso de tres años, tendrá nuevamente la opción de inscribirse en el régimen del monotributo.

Una ventaja importante de este régimen es que el contribuyente puede descuidar una gran parte de las obligaciones que había tenido anteriormente respecto al impuesto sobre la renta, IVA y cargas sociales. Sólo tendrá que cumplir con las siguientes actividades principales³²⁴:

- Solicitar el número de identificación tributaria CUIT.
- Determinar la categoría correspondiente, confirmarla bajo juramento, llenar el formulario de integración y el formulario de pago y entregarlo en un banco de su elección.
- Conservar certificado de integración y presentarlo en caso requerido.
- Llenar comprobantes y recibos, entregarlos y conservar copia.

³²³ Para cada uno de los empleados, el empresario debe pagar US\$ 72. adicionales para efectos de seguro social.

³²⁴ Véase art. 6, 10, 13, 14 y 19 - 21 de la Ley 24.977.

- e) Pagar mensualmente el monotributo en la ventanilla de un banco o por medio de giro bancario.

Los pertenecientes al régimen del monotributo no tienen que realizar la retención en la fuente, sus compras de mercancía y servicios no les dan derecho a un crédito fiscal y tampoco pueden cobrar IVA en el precio de venta de sus productos. Se tiene previsto ampliar el concepto del monotributo, en un momento posterior, de modo que también se incluyan los *impuestos locales* y se pueda transferir una parte del trabajo de recaudación de impuestos a los municipios³²⁵.

Sin tener la necesidad de analizar a detalle el monotributo argentino, se hacen evidentes las convincentes ventajas del régimen especial para pequeños empresarios:

- Incluye al impuesto sobre la renta, IVA y prestaciones sociales, integrándolos en un solo impuesto.
- Al pequeño empresario se le facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias y se reduce su costo de cumplimiento.
- Los impuestos a pagar mensualmente se estiman en base a ciertas características objetivas de la empresa.
- Para evitar injusticias, este régimen es voluntario.
- La integración de distintos impuestos en el monotributo trae consigo una reducción considerable de las obligaciones periódicas.

Sin embargo, una de las desventajas de este sistema es el hecho de que sólo es accesible para una muy *pequeña parte* de la totalidad de las pequeñas empresas, particularmente sólo para empresas de máximo tres empleados. Además, ciertos expertos fiscales critican al monotributo argentino desde el punto de vista de la legalidad y del principio de la equidad. Pero aún es muy prematuro realizar una evaluación total de la aplicación del monotributo, ya que éste apenas fue implementado a finales de 1998³²⁶.

12.3. Conclusiones de las experiencias

En este capítulo se analizó cuáles postulados de la teoría fiscal deberán seguirse para la imposición tributaria de las pequeñas empresas y qué experiencias se observan en otros

³²⁵ Véase Silvani (1998), pág. 9.

³²⁶ El objetivo del legislador argentino es una *implementación gradual* del monotributo: por medio de la introducción en ciertos sectores piloto, se pretende reunir las experiencias necesarias para poder ampliar paso a paso el sistema a todos los ramos de la industria. A mediano plazo, se espera que se inscriban aprox. 120.000 sujetos fiscales en este régimen; a largo plazo, dicha cifra ascenderá a aprox. 350.000. En este contexto, véase Silvani (1998), pág. 7 y subsiguientes y Degasperí (1998), pág. 12 y subsiguientes.

países en la fiscalización de pequeñas empresas. A continuación, se resumen los conocimientos más importantes adquiridos:

- A pesar de que los tratos tributarios especiales a pequeñas empresas pueden ser contradictorios a los principios fundamentales de la imposición tributaria óptima, desde el punto de vista teórico existen *distintos argumentos* que hablan a favor de una intervención estatal de este tipo.
- En primera línea, estas razones se basan en los *altos costos de cumplimiento* para pequeñas empresas debido al problema del costo fijo, en el *difícil control* de este *hard-to-tax group* desde el punto de vista de la administración tributaria, así como en la modesta participación de estas empresas en la recaudación tributaria total.
- Los altos costos de cumplimiento conllevan a que en las pequeñas empresas a menudo la *carga tributaria indirecta sea mayor que la carga tributaria directa*. Esto aplica especialmente en el caso del IVA, ya que, por un lado, las empresas son encomendadas con la recaudación de los impuestos (es decir, una gran carga tributaria indirecta), y, por el otro lado, sólo se imponen tributos sobre el valor agregado (es decir, una carga tributaria directa relativamente pequeña). Por lo tanto, se concluye para el caso de Colombia que existe un gran potencial en la minimización de la carga indirecta, antes de modificar la carga tributaria directa.
- El costo de cumplimiento tributario representa un despilfarro de los recursos económicos. Por medio de la minimización de estos costos, puede *aumentarse el bienestar total*.
- Se recomiendan regímenes tributarios especiales para las *pequeñas empresas* dentro de la PYME. No existen argumentos para hacer una limitación respecto a un tamaño mínimo de las empresas.
- Incluso si se aplica el mejor trato preferencial teórico para las pequeñas empresas, sólo se podrán lograr los resultados esperados en la realidad, si en su estructuración se toman en cuenta las *limitadas capacidades administrativas* de la autoridad tributaria.
- La estimación objetiva es un concepto que toma en cuenta tanto los elevados costos de cumplimiento de las pequeñas empresas, como también los recursos limitados de la administración tributaria. Este sistema abandona el enfoque del cálculo de impuestos en base a datos exactos y los reemplaza por una *estimación* adecuada en base a ciertas características de la empresa. A pesar de que los sistemas de estimación objetiva presentan fallas en distintas áreas, pueden considerarse más *realistas* y, por lo tanto, con *mayores probabilidades de éxito* que los sistemas tributarios convencionales, especialmente en los países en vías de desarrollo.
- Al analizar los sistemas tributarios de los países de la OECD, se llega a la conclusión de que de alguna u otra manera, *todos los países* proveen tratos tributarios preferenciales para pequeñas empresas.
- Estos tratos preferenciales pueden constar de privilegios para empresas individuales o explícitamente para pequeñas empresas, aplicándose a menudo una *tarifa tributaria reducida* o *disposiciones contables simplificadas*.

- Lo más frecuente son los tratos preferenciales respecto al *impuesto la renta* y, en segundo lugar, los tratos especiales respecto al IVA.
- España es el único de los países analizados que cuenta con un sistema tributario simplificado explícitamente para pequeños y medianos empresarios en forma de un sistema de estimación objetiva. Tanto desde el punto de vista de los empresarios, como también desde el punto de vista de la administración tributaria, este sistema puede ser evaluado como un sistema *exitoso*.
- Perú dispone de un régimen especial, que prevee un *impuesto único* para el grupo de las empresas más pequeñas, en el cual se integran el impuesto sobre la renta y el IVA.
- México cuenta con un trato tributario preferencial para los contribuyentes de ciertos *ramos*, que normalmente son los ramos de las pequeñas empresas. Además, en dicho país, la *componente geográfica* juega un papel importante en la determinación del impuesto.
- En 1998, Argentina introdujo un *impuesto estimado novedoso* para pequeñas empresas, el cual reúne simultáneamente al *impuesto sobre la renta*, al IVA y a las *prestaciones sociales*.
- Todos los regímenes especiales para pequeñas empresas en países latinoamericanos se justifican con los *altos costos de cumplimiento para los empresarios*, los *recursos limitados de las administraciones tributarias* y las correspondientes grandes dimensiones de la *evasión de impuestos* y la *informalidad*.

Habiendo realizado en este capítulo el análisis de las experiencias en la fiscalización de la PYME en la teoría y en la práctica, se cierra la Parte III. Junto con el análisis de la legislación, la percepción del sistema tributario por parte del empresario y la comparación con la realidad fiscal, se han investigado todos los elementos necesarios para la elaboración de propuestas concretas para la imposición tributaria de pequeñas empresas en Colombia. La última parte del presente trabajo se dedicará a efectuar esta tarea.

RECOMENDACIONES

13. PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN COLOMBIA

Al comienzo del presente trabajo se indicó la gran cantidad de *obstáculos al desarrollo de la PYME causados por el Estado* en Colombia, la manera en que estos obstáculos están relacionados entre sí y la importancia que tiene el sistema tributario en esta red de problemas de desenvolvimiento. En la parte subsiguiente se analizaron distintos aspectos del sistema tributario. Por un lado, en la investigación se hizo énfasis en el análisis del *entorno legal*, por el cual se rigen las obligaciones tributarias de la PYME. Por el otro lado, en una parte empírica se hizo el intento de investigar las *percepciones de los empresarios* respecto al sistema tributario, por medio de entrevistas cualitativas. Para poder obtener una imagen realista de la situación, se hizo necesario realizar una *comparación entre la legislación tributaria y la realidad tributaria*. Finalmente, en un esquema se presentaron las opiniones y conceptos que se tienen respecto a la imposición tributaria de la PYME *en teoría*, por una parte, y con qué experiencias correspondientes se cuenta, por el otro lado, *en países industrializados y en países en vías de desarrollo*.

Ahora, en la presente Parte IV, se lleva a cabo la finalización lógica de esta serie de ideas, por medio de *propuestas concretas de mejoramiento* para la fiscalización de la PYME en Colombia. Con base en los cuatro pilares mencionados de la investigación, que son la legislación, la percepción de la PYME, la comparación con la realidad, así como los aspectos de la teoría y de la práctica, se propone un régimen tributario para la PYME en Colombia, que se deduce de los conocimientos adquiridos en la Parte III y que al mismo tiempo toma en cuenta las interrelaciones de la problemática tributaria con los demás obstáculos al desarrollo que se describen en la Parte II. De este modo, se cierra el círculo de este trabajo.

13.1. Impuesto único estimado para pequeños empresarios: las causas

La PYME colombiana se ve confrontada con *altos costos de cumplimiento* debido a la gran cantidad de obligaciones tributarias con que debe cumplir y debido a la complejidad de las mismas. Por motivos del carácter de costo fijo que dichos costos tienen, para la PYME representan una desventaja comparativa ante las grandes empresas. La problemática se agudiza aún más si se toma en cuenta que el aparato administrativo de la PYME, normalmente es bastante modesto. Este problema se presenta especialmente en el caso de negocios pequeños. Por lo tanto, está en el interés del empresario *reducir* esta carga de manera *sostenible*, ya sea por medio de la simplificación, o bien, por medio de la eliminación de estas obligaciones. El enfoque deberá hacerse en un sistema tributario que sea fácil de entender y fácil de aplicar.

Los empresarios de la PYME, quienes en general consideran que el sistema tributario colombiano es difícil de entender, injusto e inflexible, perciben al impuesto sobre la renta en primera línea como un impuesto complicado, seguido por el IVA. Desde su punto de vista, un mejoramiento prioritario sería la unificación y simplificación de estos impuestos. Dentro del marco de estos impuestos, los empresarios esperan en primera línea una aclaración de las leyes aplicables, así como una simplificación de los formularios y de la forma en que se determinan los impuestos. Respecto al IVA, también se considera que la simplificación de las disposiciones contables sería una de las principales prioridades.

Por el otro lado, también las administraciones tributarias nacional y locales tienen interés en tener un sistema tributario sencillo y claro, ya que en la actualidad se observan enormes problemas en el *aseguramiento* y el *control* del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la PYME. Por ello, el Estado tiene grandes pérdidas en la recaudación de los impuestos. Las restricciones administrativas de las autoridades tributarias, que se expresan por la cantidad limitada de personal mal capacitado, especialmente ante la gran cantidad de contribuyentes, y por los medios tecnológicos anticuados, han favorecido las grandes dimensiones de la evasión fiscal y de la corrupción. Dichas restricciones administrativas de las autoridades tributarias hacen que se requiera de un régimen tributario sencillo, el cual, si bien no podrá solucionar los problemas descritos, por lo menos podrá reducirlos. Además, una disminución de la carga tributaria indirecta sin modificar la carga tributaria *directa*, es decir, sin modificar el volumen de los pagos de impuestos, concuerda con los objetivos fiscales del gobierno colombiano.

Colombia se caracteriza por una evasión fiscal de relativamente grandes dimensiones, lo cual, además de los motivos administrativos, se atribuye especialmente a causas políticas, culturales, económicas y jurídicas. Esto está relacionado con un cierto nivel de informalidad, es decir, con la existencia de una economía sumergida totalmente invisible para la autoridad tributaria. Por esta razón, parece ser necesario contar con un sistema tributario para pequeñas empresas, el cual les imponga bajos costos de cumplimiento y que sea fácil

de entender y calculable. Sólo cuando los costos de la formalización tributaria sean más bajos que los costos de la informalidad, la primera opción representa una alternativa atractiva para las empresas informales.

Desde el punto de vista teórico, existen distintos argumentos que hablan a favor de un trato tributario preferencial para las pequeñas empresas. Los argumentos principales están relacionados con los elevados costos de cumplimiento de la PYME, así como con los desproporcionados costos de control para las administraciones tributarias. Especialmente en el caso de países que cuentan con autoridades fiscales débiles y con pequeñas empresas poco desarrolladas desde el punto de vista administrativo y organizacional, la teoría tributaria recomienda los *sistemas de estimación objetiva* como regímenes más adecuados que los convencionales. Tanto la teoría como también las experiencias en distintos países muestran que se justifica contar con tratos tributarios preferenciales, pero (excepto en España) sólo para muy pequeñas empresas. Respecto a las circunstancias colombianas, esto corresponde, por un lado, a las microempresas y, por el otro lado, a las pequeñas empresas dentro del grupo de la PYME.

En países similares a Colombia, en aspectos jurídicos, políticos, económicos y culturales como Perú, México y Argentina, y también España, se encuentran distintos enfoques interesantes, que se podrían utilizar para las propuestas de mejoramiento para Colombia. En primera línea, esto se refiere a los siguientes aspectos:

- Tanto en Perú, como en Argentina, existen los *impuestos únicos*, que unen a varios impuestos formando uno solo.
- También se utilizan muy frecuentemente los *sistemas de estimación objetiva*, en primer lugar en España y Argentina, pero también en Perú.
- En México, se observa una *distinción por sectores económicos*. Igualmente ha de mencionarse el gran énfasis que se hace en la *componente geográfica*.
- En estos países, los tratos preferenciales observados para las pequeñas empresas se justifican respectivamente por los *altos costos de cumplimiento* para los empresarios, así como por los *recursos limitados* de las administraciones tributarias. Como objetivos adicionales se mencionan la reducción de la evasión tributaria, así como de la informalidad.

En vista de la constelación legal, de su percepción por parte de los empresarios y de su implementación en la realidad, así como de las experiencias de otros países y de los postulados de la teoría tributaria, para la imposición tributaria de los pequeños empresarios en Colombia se propone un *impuesto único, que integre al impuesto sobre la renta y el IVA y que determine los impuestos a pagar anualmente por medio de una estimación objetiva en base a ciertos parámetros*. A continuación se presentarán de manera detallada los elementos de este Impuesto Único Estimado (IUE)³²⁷.

³²⁷ En este contexto se hace énfasis en que con esta propuesta no se pretende crear nuevos impuestos ni modificar o eliminar substancialmente los impuestos ya existentes. Se parte del *status quo*, es decir, de los impuestos que actualmente existen para la PYME, tal como se describe en el Capítulo 9.

13.2. Impuestos involucrados

El IUE deberá incluir tanto al impuesto sobre la renta, o bien, a sus tres componentes³²⁸: al IVA, como también a las respectivas retenciones en la fuente. Éstos se integran para formar un impuesto único. Tal como se ha mostrado en la parte empírica, las obligaciones relacionadas con estos impuestos le causan las mayores dificultades a la PYME. De este modo, el IUE se limita a los impuestos nacionales³²⁹. También en los países que fueron analizados, los regímenes especiales se enfocan normalmente en el impuesto sobre la renta y/o en el IVA. Mediante el mecanismo de estimación o suposición deberá poderse determinar, conforme a bases objetivas, los impuestos anuales, que sean justos desde el punto de vista de las transacciones realizadas durante el periodo fiscal (para el IVA), así como de las ganancias anticipadas al final del periodo fiscal (para el impuesto sobre la renta). En otras palabras, el monto del impuesto único a pagar anualmente debe corresponder a la suma del impuesto sobre la renta y del IVA.

13.3. Empresas involucradas

Tanto la experiencia internacional como los postulados teóricos hacen evidente que los regímenes tributarios especiales sólo entran en consideración para muy pequeñas empresas. A pesar de que en los países analizados existen muy diversas definiciones de la PYME, dichas definiciones no son tomadas en consideración por parte del legislador respecto a los impuestos y especialmente en relación con tratos preferenciales. Al contrario, tal como se ha ilustrado, los límites del régimen especial se definen en base a otros criterios, los cuales, a excepción de España, sólo incluyen a las empresas más pequeñas dentro del grupo de la PYME.

En Colombia, se presenta además la dificultad de que se diferencia entre la PYME y la microempresa. Las empresas que cuentan con menos de 10 empleados y con activos totales de menos de US\$ 67.000, no forman parte del grupo de la PYME. Esta diferenciación parece ser poco lógica. Por un lado, puede esperarse que los problemas, las estructuras, las características, etc. de las pequeñas empresas se asemejan más a los de las microempresas que a los de las medianas empresas. Estas últimas también son de mayor interés para las autoridades tributarias, debido a su participación importante en la recaudación de impuestos.

³²⁸ Impuesto básico a la renta, impuesto de ganancias ocasionales, así como impuesto de remesas. En este contexto, véase Capítulo 9.2.3. Impuesto sobre la renta.

³²⁹ Sin embargo, véase Capítulo 13.7. Ampliación del IUE a impuestos locales.

Por el otro lado, difícilmente puede justificarse un trato preferencial para la PYME sin incluir a las microempresas. Este punto es de gran importancia en la elaboración de las presentes propuestas.

Por lo tanto, para el IUE que aquí se propone *no* deberá establecerse un límite inferior³³⁰. Está en el interés de la administración tributaria, conducir a la formalidad, por medio de este régimen simplificado, a una gran cantidad de microempresas, respecto a las cuales se sabe por experiencia que un gran porcentaje existe en la informalidad. Sin embargo, el límite superior deberá establecerse *por debajo de la línea* de lo que prevee la definición oficial en Colombia para la diferenciación entre la PYME y las grandes empresas. También conforme al resultado de las entrevistas, las empresas a las que el sistema tributario impone grandes costos de cumplimiento, son especialmente las pequeñas empresas dentro del grupo de la PYME³³¹. Debido a estas consideraciones, al IUE deberán tener acceso aquellas empresas que:

- Cuenten con máximo 20 empleados.
- No hayan generado ingresos brutos de más de US\$ 200.000 en el periodo fiscal anterior.
- Cuyo patrimonio bruto no sobrepase los US\$ 333.000³³².

Tal como lo indica la experiencia internacional, estos tres criterios (cantidad de empleados, ingresos brutos y patrimonio bruto) son los *criterios restrictivos más usuales* para tratos tributarios preferenciales. También en la legislación tributaria colombiana se hace una diferenciación entre las empresas en base al ingreso bruto, así como en base al patrimonio bruto, como por ejemplo en la clasificación en el régimen normal o simplificado del IVA. Para la clasificación como *grandes contribuyentes*, así como *autoretenedores*, se hace uso de criterios similares relacionados³³³.

A diferencia de ciertos países, en que se preveen sistemas preferenciales sólo para *personas físicas*, el IUE en Colombia deberá aplicarse tanto para *personas físicas como también para personas jurídicas*. La razón de ello está en que en Colombia, muchas de las

³³⁰ Esta decisión también va de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Económico, el cual recientemente ha criticado la diferenciación entre microempresas y pequeñas empresas. Véase Lamk (1999), pág. 5 y siguiente.

³³¹ También desde el punto de vista político parece ser congruente que sólo a las microempresas y los pequeños empresarios se les dé el privilegio de poder gozar de este régimen especial. Desde el punto de vista del equipo de expertos, en el congreso no se aceptaría un impuesto único para la PYME conforme a su definición colombiana.

³³² En moneda nacional, esto representa un ingreso bruto de \$ 300 millones y un patrimonio bruto de \$ 500 millones, en lo que respecta al periodo tributario de 1998. Debido a la inflación, este monto debe ajustarse periódicamente conforme a las respectivas disposiciones del E.T.

³³³ En los otros países analizados, los límites para los sistemas tributarios especiales para los pequeños empresarios se establecen por debajo que los de Colombia, con excepción de España. Para las empresas es de interés que un amplio círculo pueda gozar de las ventajas de los regímenes especiales. Sin embargo, desde el punto de vista de la administración tributaria, estos intereses sólo son equivalentes hasta un tamaño determinado de empresa. En el caso de empresas medianas, las cuales no pueden ser clasificadas como *hard-to-tax groups* y que aportan una parte significativa a los impuestos recaudados, hay un mayor interés por parte de las autoridades de llevar a cabo un control conforme al sistema convencional.

pequeñas empresas están constituidas como sociedades, por ejemplo las *sociedades unipersonales*. El efecto del IUE estaría demasiado limitado si sólo se tomara en cuenta a las personas físicas. Esta reglamentación tampoco debería restringirse sólo a *ciertas actividades*. Deberán poder gozar de este sistema todas las empresas que se dediquen al comercio, a la prestación de servicios, a la industria, a actividades agrícolas, ganaderas o artesanales, etc., así como también asesores y especialistas independientes que ofrezcan sus servicios por honorarios³³⁴. Con ello, el sistema de estimación objetiva propuesto para Colombia difiere de los regímenes especiales para pequeños empresarios de otros países. Con el nuevo régimen tributario se lograría, a la vez, una *cobertura muy completa*. Conforme a las estimaciones del Director de Impuestos Nacionales de la DIAN, Guillermo Fino, hasta un 20% de las empresas de Colombia podrá gozar de los beneficios del IUE. Esto corresponde a un potencial aproximado de 200.000 empresas³³⁵.

En conformidad con los regímenes especiales descritos, que existen en otros países para los pequeños empresarios, el sistema del IUE en Colombia por principio es *voluntario*. Siempre habrá *casos excepcionales*, en los que el impuesto único estimado sea mucho mayor al monto que el empresario tendría que pagar en base al sistema convencional. Por medio de la voluntariedad del IUE, por una parte pueden aprovecharse las ventajas para la mayoría de las empresas que reúnen los respectivos requisitos, y, al mismo tiempo, pueden evitarse las desventajas de los casos excepcionales esperados. Además, con la voluntariedad también pueden evitarse que se generen dudas acerca de la constitucionalidad del IUE. Si el sistema fuera obligatorio, podrían surgir dudas acerca de la violación del principio de la equidad. Además, la voluntariedad del IUE es oportuna desde el *punto de vista táctico*. Esto se deduce de las experiencias de la DIAN, en relación con la aplicación gradual del régimen de sanciones con la oportunidad de corrección de errores. Es más probable obtener resultados satisfactorios si se complace al contribuyente. Si el empresario tiene la opción de someterse voluntariamente a este régimen, es más probable que exista un compromiso real por su parte. Si el IUE fuera obligatorio, se debería esperar un mayor rechazo por parte de los empresarios, debido al concepto crítico que ellos tienen de la administración tributaria. En un principio, los cambios a menudo son rechazados; es de esperarse que esto ocurra de manera aún más pronunciada en el ámbito fiscal.

Con esta definición de las empresas que califican para el IUE pueden tomarse en cuenta los tres respectivos postulados de la teoría –*subsidiariedad, limitación y voluntariedad*–. En el siguiente capítulo se hará especial énfasis en el principio de la *objetividad*.

³³⁴ Sin embargo, la respectiva actividad tiene influencia en la *estimación del monto del impuesto único*. Esto se especificará más adelante.

³³⁵ Conforme al último censo de 1990, en Colombia existen un poco más de un millón de empresarios. Véase Bernal (1998), pág. 234. Cabe mencionar que estas estimaciones aún no toman en cuenta a las *empresas informales*. Es muy probable que la cifra antes mencionada aumente, debido a que el IUE ocasiona una mayor facilidad para la legalización.

13.4. Bases de la determinación del impuesto

Un sistema de estimación objetiva deberá estructurarse de tal manera que se puedan derivar los ingresos esperados del periodo fiscal conforme a una *base fidedigna*, que consista de ciertas características de las empresas. Dichos ingresos no deben discrepar demasiado del importe que resultaría por medio del cálculo anterior. En consecuencia, el importe es determinado de manera *objetiva*, o sea en relación a un grupo de empresas o a un tipo de empresas, y no de manera *subjetiva*, o sea respecto a una sola empresa. De este modo, se cumple con el principio de la objetividad. Para que la determinación de los impuestos represente realmente una simplificación, aquellos parámetros en base a los cuales se estimarán los ingresos, deberán ser *datos fácilmente accesibles*. En otras palabras, con el mecanismo de estimación objetiva se deberá determinar *de antemano* de una manera general y en base a características y criterios conocidos, la *ganancia potencial* que ha de esperarse de una *actividad determinada*, así como el *nivel estimado de las transacciones*. De ahí se deduce el impuesto único. En este contexto es importante estructurar los mecanismos de estimación objetiva siguiendo el ejemplo de España y en parte también de Argentina, es decir, de manera distinta dependiendo del ramo de la empresa³³⁶. Dichos mecanismos deben acotarse para poder garantizar una *gran homogeneidad* dentro de un grupo determinado³³⁷. Para la determinación del IUE para pequeños empresarios en Colombia, deberán servir de base los siguientes criterios:

- Cantidad de empleados.
- Ingresos presuntos conforme al Art. 758 E.T.³³⁸.
- Gastos para servicios públicos como: agua, energía, etc.
- Localidad del negocio (dentro de la ciudad y del país)³³⁹.
- Área del negocio.
- Importes de seguridad social.

³³⁶ En este contexto cabe mencionar de la experiencia de México, en la cual se hace una diferenciación entre las actividades para el cálculo o la estimación del impuesto.

³³⁷ Mientras más homogéneo sea cada uno de los grupos, más exacto es el impuesto estimado. Véase BID (1997 b), pág. 69.

³³⁸ En la actualidad, en algunos casos excepcionales, los ingresos gravables son estimados en base a *observaciones directas* en sitio, por parte de funcionarios fiscales. Las observaciones durante ciertos días son extrapoladas a todo el año. Conforme a las declaraciones de los expertos, la DIAN ha tenido buena experiencia con ello.

³³⁹ Respecto a la ganancia esperada, puede resultar en una gran diferencia el hecho de que un negocio se encuentre, por ejemplo, en un área distinguida de Bogotá o en las afueras de la ciudad. Así mismo, puede jugar un papel importante la ubicación geográfica dentro del país; por esta razón, dicha *componente geográfica*, según el ejemplo de México, se incluye en la estimación de los impuestos.

Esta lista *no es definitiva*. Dependiendo de la actividad, puede hacerse uso de otras características para la elaboración concreta del mecanismo de estimación objetiva. En base a las experiencias de otros países, puede decirse que los parámetros mencionados permiten hacer conclusiones satisfactorias. Es importante que no se le dé una ponderación demasiado alta a la cantidad de empleados, ya que esto podría traer consigo efectos negativos en la situación de empleos, tal como ocurrió en España. Por otro lado, el sistema no se debe basar en demasiados indicios, ya que se perdería su simplicidad.

De manera similar a los *módulos* en España, las *categorías del RUS* en Perú o las *categorías del monotributo* en Argentina, también en Colombia *antes* de introducir el IUE deben capturarse los datos necesarios, para poder establecer las categorías del impuesto único. Dicha estimación deberá llevarse a cabo de manera general para cada una de las distintas actividades. Esto se especificará más adelante.

Con base en los ingresos estimados de esta manera, la autoridad tributaria determinará el impuesto único por actividad³⁴⁰. De este importe, puede sustraerse un *crédito fiscal* hasta cierto límite, que represente la suma del IVA ya pagado y las retenciones en la fuente efectuadas por terceros. De manera similar que en el caso del sistema tributario peruano del RUS, deberá establecerse un *crédito fiscal máximo* por actividad en base a un mecanismo de estimación objetiva. La idea que lo respalda es la misma que en Perú: se pretende motivar al empresario a solicitar los comprobantes de sus compras y elaborar las facturas de sus ventas. De este modo se simplifica el control de terceros por parte de la autoridad tributaria³⁴¹. La autoridad tributaria debe dar aviso al contribuyente hasta finales del mes de enero del año de introducción acerca de los ingresos estimados, el monto del impuesto único y el crédito fiscal máximo³⁴². Si el contribuyente está de acuerdo, se lo hace saber a la autoridad tributaria hasta finales de febrero, con lo que comienza a formar parte de este sistema. Si esto no ocurre, su imposición tributaria se sigue llevando a cabo de acuerdo a las disposiciones generales³⁴³.

³⁴⁰ O bien, distintos impuestos únicos específicos para cada actividad, por categorías. Conforme al ejemplo peruano y argentino, por cada actividad deben establecerse distintas categorías, dependiendo de las dimensiones de cada uno de los parámetros.

³⁴¹ El fenómeno del crédito fiscal hace que el IUE hasta cierto grado sea más complicado, pero es necesario, para crear un incentivo para el pequeño empresario de solicitar (expedir) facturas en la compra (venta) de bienes y servicios, con lo que se podrá controlar de manera indirecta a sus proveedores (clientes). Esto se dedujo de los errores que se cometieron en España. Véase BID (1997 b), pág. 95.

³⁴² En los años subsiguientes, estos valores deberán ser ajustados a la inflación conforme a las disposiciones del E.T. De este modo, para los pertenecientes al régimen del IUE, sale sobrando la aplicación del sistema de ajustes integrales por inflación —por lo menos en su forma actual—, que ha sido fuertemente criticado por los empresarios en las entrevistas cualitativas del Capítulo 10.

³⁴³ También es factible aplicar el IUE en aquellas empresas que cumplan con los requisitos, hasta que estas decidan explícitamente darse de baja. En España se tiene un sistema de *afiliación de ingreso automático* de este tipo. Véase BID (1997 b), pág. 50.

13.5. Tipo de pago de los impuestos

Para aprovechar todo el potencial de la simplificación por el IUE, el mismo empresario debe ubicarse en la categoría que le corresponde, y la facturación debería llevarse a cabo directamente por parte de la autoridad tributaria DIAN, la cual envía a las empresas las facturas del importe tributario a pagar en base a su clasificación. La DIAN deberá establecer por medio de un decreto la cantidad de cuotas y los plazos de pago. Si la autoridad tributaria cierra contratos con instituciones bancarias, se le puede posibilitar al empresario pagar sus impuestos de una manera sencilla en los respectivos bancos autorizados. Como otra alternativa se propone que la autoridad tributaria cierre contratos con terceros, especialmente con prestadores de servicios públicos, para que el empresario, al pagar por ejemplo su recibo de energía eléctrica, pueda pagar al mismo tiempo su impuesto único.

13.6. Obligaciones formales

En el Capítulo 9 se especificaron las numerosas obligaciones tributarias únicas y periódicas de la PYME en Colombia. Con la introducción del IUE, puede renunciarse a una gran parte de estas obligaciones respecto al impuesto sobre la renta y al IVA. De la estructuración detallada del régimen dependerá cuáles de las 34 obligaciones de los impuestos nacionales se omitirán concretamente. Pero seguramente se podrán eliminar las obligaciones que por un lado estén relacionadas con las declaraciones tributarias, y, por el otro, con la determinación del importe tributario a pagar. Asimismo, los pertenecientes al régimen del IUE no tendrán que cobrar el IVA.

13.6.1. Obligaciones generales de los pertenecientes al régimen del IUE

Debido a que la simplificación de las obligaciones tributarias no debe afectar al control de los pertenecientes al régimen del IUE ni tampoco al control de terceros, no pueden eliminarse todas las obligaciones que se han tenido hasta la fecha. Sin embargo, el objetivo de la estructuración del sistema del IUE consiste en que los pertenecientes deberán, *a grosso modo*, cumplir sólo con las siguientes obligaciones:

- Inscripción en el régimen especial.
- Expedir facturas y entregarlas al cliente, conservar copia.
- Solicitar facturas de los bienes y servicios comprados y conservarla, para hacer valer el derecho al crédito fiscal respecto al IVA.
- Conservar comprobantes de retenciones en la fuente efectuadas por terceros, para poder validar el derecho a un respectivo crédito fiscal.

- Llevar una contabilidad simplificada³⁴⁴.
- Pagar factura anual de impuestos.

13.6.2. Obligaciones respecto a la retención en la fuente

Debido a que en el caso de los pertenecientes al régimen del IUE, el IVA a pagar está contenido en el impuesto único, éstos no deben cobrar el IVA en sus ventas. El IVA ya pagado en la adquisición de bienes y servicios, al presentar las facturas, puede deducirse del impuesto único hasta cierto límite, debido al crédito fiscal mencionado. De este modo, también se eliminan las obligaciones de retención en la fuente respecto al IVA para los pertenecientes al régimen del IUE. Esto representa una simplificación considerable.

Sin embargo, aún en un futuro, los pertenecientes al régimen del IUE seguirán estando obligados al procedimiento de retención en la fuente respecto al impuesto sobre la renta, debido al control relacionado con él. El importe retenido en la fuente por parte de terceros puede sustraerse del cálculo del impuesto único anual por medio del crédito fiscal, en caso de que se hayan conservado los respectivos comprobantes. El importe retenido activamente en la fuente deberá tomarse en cuenta dentro del impuesto único. Para este efecto, es necesario que la administración tributaria estime este importe de retención en la fuente por actividad y lo incluya en la determinación del importe del impuesto único³⁴⁵. Con ello se pretende mantener el control de las empresas que hacen negocios con los pertenecientes al régimen del IUE.

13.7. Ampliación del IUE a impuestos locales

Hasta aquí, el IUE fue estructurado para la integración de los dos impuestos más importantes para la PYME colombiana, que son el impuesto sobre la renta y el IVA. Otro paso adicional para la simplificación del sistema tributario y para la reducción de los costos de cumplimiento es ampliar el sistema a otros impuestos. En primera línea, se presta el impuesto de industria y comercio. Debido a su carácter local, la autoridad tributaria nacional DIAN podrá cerrar convenios con las administraciones tributarias locales, en las que se regule una ampliación de este tipo. El sistema de estimación objetiva que aquí se detalla también debería ser aplicable fácilmente a este impuesto local. Por ejemplo, la autoridad

³⁴⁴ De este modo pueden simplificarse especialmente las disposiciones contables respecto al IVA y reducirlas a las obligaciones de los pertenecientes al régimen simplificado.

³⁴⁵ Por ejemplo, esto puede llevarse a cabo de modo que los gastos estimados del periodo anterior se multiplican por la tarifa de retención en la fuente representativa para una actividad determinada y que esta cifra se adopte automáticamente para los años siguientes.

tributaria nacional puede integrar al ICA en el impuesto único y transferir un importe determinado a la administración tributaria local, descontando una comisión³⁴⁶.

Esta idea representa algo *completamente novedoso*, ya que aunque en los países analizados pudieron observarse elementos como la fusión de impuestos nacionales con los cargos de seguridad social, así como sistemas de estimación objetiva, pero no se pudo observar la integración de impuestos nacionales y locales en un solo impuesto³⁴⁷. Con ello, además de la reducción de costos en la recaudación de impuestos, la descarga de las administraciones tributarias y el mejor control, se pretende especialmente lograr un mayor intercambio de información entre las distintas administraciones tributarias. En entrevistas iniciales con representantes de las autoridades tributarias locales pudo observarse claramente un interés en la inclusión del ICA en el IUE.

Para el empresario, la inclusión del ICA al IUE también tendría grandes ventajas. De las investigaciones empíricas del Capítulo 10 se deduce que los empresarios perciben que la forma de cálculo del ICA es injusta, ya que se basa exclusivamente en el ingreso neto del periodo anterior. Además, se considera que la clasificación por actividad es muy complicada. Si el ICA se integrase en el IUE, para el empresario se eliminaría la clasificación de la propia empresa en las categorías oficiales. De este modo, el importe del ICA no se determinaría conforme al ingreso neto, sino que se basaría en los parámetros arriba descritos. Con ello, podrían solucionarse dos de los mayores problemas del ICA que existen desde el punto de vista del empresario.

13.8. Plan de acción para la introducción del IUE

Es evidente que debido a la naturaleza del mecanismo de estimación objetiva propuesto, es decir, de la determinación del impuesto de manera objetiva y general por actividad, deben realizarse una serie de trabajos previos. El enfoque principal de estos trabajos son *estudios sectoriales*, que proporcionarán la información necesaria para la elaboración de los mecanismos de estimación objetiva. Tal como lo muestran las experiencias obtenidas en otros países, un sistema de estimación objetiva debe ser introducido *gradualmente*. Se comienza con pocos sectores centrales y se amplía el sistema a otras actividades económicas mediante un procedi-

³⁴⁶ Cabe mencionar que respecto al ICA en el caso de Bogotá desde 1996 ya se aplica una especie de sistema de estimación como excepción para ciertas actividades económicas, como: moteles, hoteles, estacionamientos y salones de juego. En este caso también se mencionan objetivos tales como el control simplificado y la mejor recaudación de impuestos. Véase Hacienda (1997), pág. 103.

³⁴⁷ También el monotributo argentino prevee una cooperación con las autoridades tributarias a nivel de municipio. Por un lado, dichas autoridades deben colaborar respecto a la recaudación de impuestos y, por el otro lado, el monotributo deberá ser ampliado también a impuestos locales. Sin embargo, esta colaboración de las autoridades tributarias nacionales y locales aún no pudo ser realizada. Véase Silvani (1998), pág. 9.

miento de prueba y error. Por medio de un plan de acción, a continuación se detallarán las etapas más importantes necesarias para la introducción del IUE en Colombia:

13.8.1. Selección de los sectores piloto

Para una introducción pragmática y gradual, primeramente deberán definirse ciertos ramos de la economía, que servirán de *sectores piloto* para el desarrollo del sistema de estimación objetiva. Como criterios de selección de dichos ramos, puede hacerse uso de las siguientes características:

- Importancia del sector dentro de la economía nacional colombiana (% del PIB).
- Participación de las pequeñas empresas dentro del sector, que cumplan con los criterios del IUE (atomización del sector).
- Existencia y credibilidad de información específica del sector.

13.8.2. Captación de los datos existentes

En un siguiente paso, se capturan los datos relevantes, existentes del ramo. Esto incluye: la magnitud del sector, el tamaño de los pequeños empresarios de dicho sector, la cantidad de empleados, la distribución geográfica, el volumen promedio de ventas, las ganancias promedio, etc. Entre más datos se puedan capturar en esta etapa, menos trabajo se tendrá en el siguiente paso.

13.8.3. Captación de los datos faltantes

Debido a que en los estudios sectoriales se trata de la captación de *datos específicos*, es de esperarse que muchos de los datos requeridos para el mecanismo de la estimación objetiva aún no estén disponibles. Por lo tanto, dichos datos apenas deben ser captados (por ejemplo, los gastos para servicios públicos como agua, energía y teléfono, aportaciones de seguridad social por empresa, ingresos estimados, etc.). Para ello, deberán desarrollarse *encuestas sectoriales*, en las que puedan obtenerse valores promedio para el respectivo sector de la economía, con base en una *muestra representativa*. Para este efecto, debe prestarse atención a que las respuestas de las encuestas reflejen satisfactoriamente a la realidad de la actividad específica de la economía y no sean distorsionados por valores extremos. Además, pueden llevarse a cabo inspecciones de verificación en las empresas de la muestra, para asegurar de este modo la fiabilidad de los datos.



13.8.4. Elaboración de las categorías

Con base en los datos específicos del sector que hayan sido capturados, puede comenzarse con la tarea principal: el *desarrollo de las categorías*, o bien, la *tipificación* de las empresas. Para este efecto, debe desarrollarse un modelo econométrico, que calcule el volumen de ventas y la ganancia anual esperada (variables dependientes) con base en los parámetros observados (variables independientes). Se espera que por cada actividad se generen aproximadamente seis niveles distintos de estratificación. Es importante involucrar a las asociaciones y gremios sectoriales en este proceso, por un lado, con la finalidad de tomar en cuenta sus observaciones y propuestas para la elaboración de los módulos, y, por el otro lado, para sensibilizarlos y convencerlos de las ventajas de este sistema de estimación objetiva³⁴⁸. En este contexto, la autoridad tributaria debe declarar especialmente por qué se eligieron estos parámetros en vez de otros. Con base en los cálculos econométricos, se determina de manera similar el importe anual del impuesto único, así como el crédito fiscal máximo deducible. Debido a que los sistemas de estimación objetiva de cierta manera traen consigo la imposición tributaria de los *factores de producción*, en esta fase deberá tenerse cuidado de evitar o neutralizar posibles *distorsiones* y *sobrecostos* al establecer el concepto de estimación objetiva.

13.8.5. Campaña informativa

El desarrollo del IUE debe ser acompañado por una intensa campaña informativa³⁴⁹. Dicha campaña deberá, por un lado, contar con una componente *interna*. Todos los funcionarios fiscales, que de alguna u otra manera están relacionados con el IUE, deben estar informados sobre los objetivos, las ventajas y las funciones del mismo. Los funcionarios, que están involucrados directamente con la elaboración, la aplicación o el control del IUE, deben someterse a un propio programa de capacitación. Además, la campaña informativa deberá disponer de una parte *externa*. A los empresarios, en su función de pertenecientes potenciales al régimen del IUE, se les debe convencer de la idea, de los principios y, especialmente de las ventajas, como la reducción de los costos de cumplimiento y una mayor seguridad jurídica. Además de una amplia campaña en los medios de comunicación, debe hacerse uso de distintos instrumentos: panfletos, folletos, libros y páginas de Internet. Pero también deberá planearse la organización de seminarios y eventos similares. Para este efecto, habrá

³⁴⁸ Juan Lozano (1996), pág. 122, recomienda en este contexto que las fórmulas respecto al impuesto estimado se establezcan a través de acuerdos entre los pequeños empresarios y la autoridad tributaria, para que se cumplan con todos los objetivos, tales como la simplificación para el contribuyente, el control simplificado para la autoridad tributaria, así como la conservación de la magnitud de los impuestos recaudados. Véase también BID (1997 b), pág. 48.

³⁴⁹ Respecto a la campaña informativa de la autoridad tributaria española, véase BID (1997 b), pág. 52 y subsiguientes. Otros ejemplos interesantes son las respectivas páginas de Internet de la autoridad tributaria argentina (<http://www.afip.gov.ar/monotributo/monotributo.html>), española (<http://aeat.tsai.es/aeat/pymes.html>) o peruana (<http://www.sunat.gob.pe>).

que tomar en cuenta que la campaña externa a la vez esté enfocada hacia dos direcciones: por un lado, se les debe informar a los contribuyentes *formales*, y, por el otro lado, deberán llevarse a cabo labores de convencimiento ante las empresas *informales*. Adicionalmente, debería desarrollarse material informativo con declaraciones generales respecto al IUE, así como también folletos sectoriales específicos con contenido concreto acerca de los parámetros individuales, de las distintas categorías, así como de los valores absolutos, etc.

13.8.6. Introducción del IUE en los sectores piloto

Cuando se hayan definido las distintas categorías para actividades determinadas y se hayan establecido y decretado los respectivos importes del impuesto único, así como del crédito fiscal máximo, podrá comenzarse con la introducción del IUE en estos sectores piloto³⁵⁰. En esta fase deben contestarse preguntas abiertas respecto a las obligaciones específicas para el empresario, respecto al tipo de pago de impuestos, respecto a la cantidad de cuotas, etc. En este momento también deberán definirse claramente las *situaciones excepcionales* como incendios, inundaciones, robo, enfermedad, etc., por las cuales se tendría derecho a posibilidades especiales de deducción. Con base en una evaluación crítica, junto con la implementación de los ajustes necesarios, no sólo se pretende desarrollar el *modelo de estimación definitivo para los sectores piloto*, sino que simultáneamente se pretende elaborar una especie de *modelo lógico global*. Este se utilizará en una fase posterior como base para la implementación del IUE en los demás ramos de la economía.

13.8.7. Ampliación del IUE a otros sectores

Finalmente, el modelo global sirve para facilitar la ampliación del IUE a otros sectores. Es evidente que las categorías, los importes de los impuestos unitarios, así como los créditos fiscales máximos, pero también los parámetros en que se basa la estimación pueden ser distintos dependiendo del sector³⁵¹. A pesar de que este es un proceso que tardará años, el modelo lógico global puede facilitar el desarrollo de estos parámetros en los demás sectores. Tal como se mencionó, se deberán incluir gradualmente todos los sectores en este sistema de estimación objetiva. Los valores absolutos, que se establecen para las distintas categorías, deberán ser ajustados anualmente a la inflación, conforme a las disposiciones gene-

³⁵⁰ Tanto la teoría acerca del impuesto estimado como también las experiencias obtenidas en otros países han mostrado que a nivel de legislación, el impuesto estimado sólo deberá cimentarse de manera general, mientras que los detalles tales como la limitación de los sectores, definición de los parámetros y la determinación del monto tributario se lleva a cabo a nivel de decreto. Véase Juan Lozano (1996), pág. 74 y siguiente.

³⁵¹ Por medio del ejemplo de España se mencionó una serie de indicios específicos de los sectores, tales como el área del horno en las panaderías o la cantidad de mesas en los restaurantes.

rales del E.T. Adicionalmente, debería verificarse periódicamente el mecanismo de la estimación objetiva en su totalidad y, de ser necesario ajustarlo. Finalmente, después de cierto tiempo de experiencia (suponiendo que el sistema tenga el éxito esperado), se podrá comenzar con la ampliación del IUE a otros impuestos como el ICA o incluso las cargas sociales.

Además, la autoridad tributaria nacional DIAN debe elaborar un *registro especial* de todos los pertenecientes a este sistema. Las empresas que estén dispuestas a inscribirse en este sistema y que hayan comprobado que cumplen con los requisitos cuantitativos, pueden solicitar ante la DIAN su inscripción en dicho registro.

A simple vista parece ser que estos trabajos preliminares, que en primera línea tengan que llevarse a cabo por parte de la DIAN, requirieren de enormes esfuerzos y que no tomen en cuenta las restricciones administrativas de la autoridad tributaria especificadas en la parte teórica. Sin embargo, a esto se contraponen el hecho de que sólo se trata de una *inversión inicial*, que se hace más que efectiva a lo largo del tiempo, tal como lo muestran las experiencias obtenidas en otros países³⁵². Además, debería ser posible poder contar con el apoyo de organizaciones internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial para la fase inicial de la implementación del IUE.

13.9. Ventajas del IUE

13.9.1. Para el pequeño empresario

En las explicaciones teóricas así como en la descripción de las experiencias obtenidas en otros países, parcialmente ya se mencionaron las ventajas de los impuestos estimados. Aquí se detallarán explícitamente las ventajas concretas esperadas del IUE para el pequeño empresario colombiano:

- El IUE es *fácil de entender* y *fácil de utilizar* para el empresario.
- El IUE disminuye considerablemente el costo de cumplimiento del empresario. Se reducen o se eliminan las obligaciones fiscales generales y se simplifican las obligaciones contables. En otras palabras, se reduce la *carga tributaria indirecta*. Algunas simplificaciones concretas son las siguientes:
 - Eliminación de las distintas obligaciones de declaración de impuestos.
 - Suspensión de la obligación de cobrar IVA.

³⁵² De este modo, en España, debido al ahorro de tiempo en el control de la PYME, pudo mejorarse considerablemente el control de las grandes empresas entre los años de 1991 y 1995. En 1991, cada inspector fiscal tuvo que controlar en promedio 1.330 sujetos fiscales, mientras que en 1995 sólo eran 445. Véase BID (1997 b), pág. 62 y siguiente.

- Terminar con la retención en la fuente respecto al IVA.
- Simplificación de las disposiciones contables.
- Simplificación de las disposiciones de facturación.
- Reducción a un solo cálculo anual de impuestos.
- Disminución del costo de cumplimiento que se debe principalmente a la reducción de personal en el departamento contable, el cual actualmente tiene que ocuparse completa o parcialmente de las obligaciones tributarias, así como a la menor necesidad de emplear asesores fiscales.
- La *renta presuntiva*, el impuesto mínimo estimado que ha sido fuertemente criticado, automáticamente ya no aplicará para los pertenecientes al régimen del IUE. Dicho impuesto mínimo debe ser pagado por el empresario, cuando se declare un impuesto sobre la renta que sea inferior al 5% del patrimonio líquido, o bien al 1.5% del patrimonio bruto.
- El amplio margen de decisión de los funcionarios fiscales se limita por el IUE. Debido a la *facilidad del cálculo* del importe tributario existe una mejor seguridad jurídica. El empresario puede estimar el monto a pagar de antemano y queda libre de sorpresas.
- No se requiere de nuevas disposiciones especiales respecto al régimen de sanciones. También a los contribuyentes del IUE se les pueden imponer las sanciones generales conforme al E.T. Sin embargo, debido a que se eliminan las causales, tales como el llenado de las declaraciones tributarias, la retención en la fuente, etc., también se eliminan automáticamente los respectivos hechos delictivos a que se imponían las sanciones. En general, puede decirse que los contribuyentes del IUE están sujetos a menos obligaciones tributarias, y por lo tanto cometen *menos errores potenciales*, por lo que corren también un menor peligro de tener que pagar las sanciones correspondientes.
- Otra ventaja adicional es la *voluntariedad*. En caso de que un empresario considere que el IUE es injusto, ilógico o de alguna manera inaceptable, puede salirse del sistema sin mayores problemas y pagar los impuestos conforme a la manera convencional.

13.9.2. Para la administración tributaria

Tal como se ha mencionado en distintas ocasiones, el IUE no sólo trae consigo ventajas para el contribuyente, sino también para la administración tributaria. En la siguiente lista se resumen las ventajas más importantes:

- Por medio del IUE se facilita la *recaudación tributaria*, así como el *control* de los contribuyentes. De este modo, dentro de las autoridades tributarias se liberan recursos que pueden ser utilizados para llevar a cabo funciones más importantes. Esto es especialmente importante, porque los pequeños empresarios son considerados *hard-to-tax groups* y su participación en la recaudación total de impuestos es relativamente baja.
- Por la simplificación, se familiariza más al contribuyente con el *cumplimiento voluntario* de sus obligaciones. En primera línea es la autoridad tributaria a quien le favorece el

mejoramiento esperado de la cultura tributaria y el eventual aumento de la recaudación tributaria.

- La *introducción gradual* del IUE le facilita a la administración tributaria sus trabajos necesarios en la implementación de este sistema tributario. Gracias a esta implementación pragmática, pueden, por una parte, tomarse en cuenta los recursos limitados de la DIAN, y, por otra parte, puede aprenderse de los errores cometidos y llevar a cabo los ajustes necesarios.
- La introducción del IUE *no* deberá traer consigo una *disminución* de la recaudación tributaria total. En primera línea, las empresas formalizadas que califican para el sistema del IUE, actualmente contribuyen en un porcentaje muy reducido a la totalidad de la recaudación tributaria, y, además, una gran parte del grupo meta del IUE se encuentra en la informalidad; estas empresas hoy en día no pagan impuestos. Con la transmisión de las empresas informales a la legalidad, lo cual se pretende con el IUE, se esperan ventajas para los mismos empresarios, para el Estado, así como para las empresas ya formalizadas³⁵³.
- Gracias al IUE, la DIAN puede esperar cierto *mejoramiento de su imagen*. Finalmente, muestra la voluntad de querer resolver los problemas de los pequeños empresarios y facilitarles el cumplimiento con sus obligaciones. De este modo, el slogan publicitario de la DIAN "*¡La DIAN y los contribuyentes, un compromiso conjunto por Colombia!*" obtiene una mayor credibilidad.
- Una posterior ampliación del IUE al impuesto local ICA favorecería en primera línea a las *administraciones tributarias locales*, ya que tendrían menores costos para la recaudación tributaria y para el control.

13.9.3. *Relación con los demás obstáculos al desarrollo*

Además de los problemas del sistema tributario, en la Parte II de este trabajo se identificó una serie de obstáculos al desarrollo motivados por el Estado, por los cuales se siente obstaculizada la PYME colombiana. En distintas ocasiones se hizo mención de que el sistema tributario no representa simplemente *uno* de muchos problemas, sino que está relacionado directamente con dichos obstáculos al desarrollo y, para ello, tiene una especie de *posición central*. Por esta razón, la propuesta aquí presentada, que es el IUE para pequeños empresarios, deberá verse en relación a los demás obstáculos al desarrollo. Aunque el IUE no podrá mejorar todas las áreas problemáticas especificadas, pueden esperarse cambios positivos en distintas áreas:

³⁵³ Desde el punto de vista del Estado, además de la mayor recaudación de impuestos, es de esperarse especialmente una mejor aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales y laborales. Para las empresas informales, la formalidad les proporciona ventajas como horarios y salarios más justos, mejor calidad del lugar de trabajo, como mejor acceso a ciertos mercados e instituciones. También se elimina el riesgo de ser descubierto. Las empresas formales se ven favorecidas especialmente por la eliminación de las ventajas competitivas desleales de las empresas informales.

- *Formalización*
El IUE reduce las formalidades de la formalización fiscal. De este modo, se reduce la suma de todas las disposiciones de regulación de una empresa al momento de su constitución, lo cual significa una reducción del obstáculo de formalización.
- *Cargas sociales*
A diferencia del monotributo argentino, el IUE no incluye las cargas sociales, pero se puede imaginar una integración posterior de las cargas sociales en el contexto de la ampliación gradual del IUE.
- *Falta de personal calificado*
Tal como se ha mostrado en las entrevistas, también los pequeños negocios requieren de un departamento contable específico para poder cumplir con las obligaciones tributarias. La mala capacitación y la resultante falta de personal calificado también tienen sus efectos en el área contable. Por medio del IUE, las obligaciones tributarias se simplifican considerablemente, disminuye la necesidad de personal calificado para el cumplimiento de las obligaciones y, por lo tanto, disminuye también la demanda y la falta de personal capacitado.
- *Financiamiento*
La retención en la fuente por parte de terceros a menudo aumenta el problema de la falta de liquidez de la PYME. A diferencia de las grandes empresas, los pequeños empresarios no pueden ser calificados como *autorretenedores*. Por medio del IUE, se elimina el procedimiento de retención en la fuente respecto al IVA, lo cual trae consigo un mejoramiento de esta situación. Adicionalmente, el IUE, debido a su previsibilidad, mejora la planeación financiera y de liquidez de la empresa.
- *Informalidad*
Tal como se ha mencionado anteriormente, se espera que con el IUE se puedan transferir a las empresas informales a la formalidad. Gracias a las ventajas de IUE aumenta el incentivo de las empresas informales a formalizarse. O en otras palabras: por medio del IUE disminuye el costo de la legalidad. Esto deberá favorecer tanto al Estado como también a las empresas.
- *Contradicciones y arbitrariedad en el sistema jurídico*
Dentro de los obstáculos jurídicos, los más importantes son las contradicciones, el amplio margen de decisión de los funcionarios y la complejidad del derecho tributario. Por medio del IUE, por una parte se reduce considerablemente la discrecionalidad, y, por otra parte, puede mejorarse la seguridad jurídica por la estabilidad de las categorías específicas del IUE. Se vuelven más claras las reglas del juego.

- *Representación de los intereses de la PYME*

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, los representantes empresariales y gremios deben ser involucrados en el proceso del desarrollo de categorías específicas del IUE para los distintos sectores. De este modo, se pretende lograr una participación de los pequeños empresarios involucrados en el proceso de toma de decisiones. Por primera vez en la historia de Colombia, los pequeños empresarios podrían integrar sus intereses al sistema tributario.

- *Corrupción*

Debido a que el IUE minimiza el contacto directo entre los empresarios y los funcionarios fiscales, reduce la discrecionalidad de los funcionarios, y hace que el sistema tributario sea menos complicado y más entendible, ha de esperarse una disminución de la corrupción.

- *Sistemas de información*

Tal como se especificó, para la PYME existe un difícil acceso a la información relevante desde varios puntos de vista. Se mencionó el sistema tributario como ejemplo. Por ello, la campaña informativa planeada para el IUE adquiere gran importancia. Sólo si el empresario está completamente informado acerca de la idea, de las ventajas y de las obligaciones del IUE, podrá hacerse uso del potencial completo de este sistema simplificado.

14. POSIBLES GENERALIZACIONES DE LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

El presente trabajo de investigación se ha enfocado principalmente en Colombia. Aunque se analizaron ciertos países para efectos comparativos, la parte empírica y la parte legal, así como las demás partes, se enfocaron en la situación de Colombia. Por lo tanto, surge la pregunta si los problemas, y, especialmente las propuestas de solución que aquí se describen, son relevantes sólo para Colombia o si su importancia va más allá de las fronteras de este país. Por lo tanto, como último aspecto de este trabajo de investigación, se hace énfasis en una *posible generalización*, tanto en lo referente a la *propuesta concreta del impuesto único estimado IUE*, como también respecto a todo el *procedimiento y metodología* de este trabajo.

14.1. Generalización del IUE

El impuesto único estimado IUE para Colombia es la respuesta lógica a una gran cantidad de circunstancias, que se describieron entre los Capítulos 9 y 12. En el Capítulo 12.2. se aborda el tema de las experiencias respecto a tratos fiscales preferenciales para la PYME en otros países. En este contexto se hace evidente que distintas circunstancias *no sólo se apli-*

can específicamente en Colombia, sino que se observan en la mayoría de los países en vías de desarrollo, y parcialmente también en países industrializados. En particular, cabe hacer mención de los siguientes aspectos:

- La PYME es considerada el motor del crecimiento de una economía, y juega también un papel importante en la sociedad, en la democratización, en la situación laboral y en la consolidación de la institucionalidad.
- La PYME se enfrenta a un sinnúmero de obstáculos al desarrollo causados por el Estado, en donde a los obstáculos fiscales se les adjudica una mayor importancia.
- Debido al carácter de costo fijo de estas cargas y debido a la simplicidad administrativa y organizacional de la PYME, las disposiciones regulatorias estatales implican costos de cumplimiento relativamente mayores para los pequeños negocios.
- A pesar de que los tratos fiscales preferenciales no van de acuerdo con los principios fundamentales de la imposición tributaria óptima, tales como la equidad y la eficiencia, existen justificaciones teóricas para una intervención de este tipo.

Estas cuatro premisas tienen *validez general*; no sólo aplican en el caso de Colombia. Esto se ve corroborado por el hecho de que en todos los países de comparación analizados existen, en cierto sentido, sistemas fiscales preferenciales para pequeñas empresas. La propuesta concreta del IUE para Colombia fue derivada en parte precisamente de las experiencias de otros países, especialmente de otros países latinoamericanos. Por lo tanto, Colombia es más bien una *excepción*, ya que se trata de un país en el que hasta la fecha no se prevén regímenes tributarios especiales para pequeños empresarios. Sólo en ciertas situaciones se permite un trato simplificado de los pequeños contribuyentes; pero la razón de ello es el mejor control por parte de la autoridad tributaria y no la simplificación administrativa de los pequeños negocios.

Por estas razones, sin duda es imaginable un *régimen tributario similar al del IUE para pequeños empresarios* para otros países. En otras palabras, es posible hacer una generalización del concepto del IUE. Sin embargo, para que un sistema de este tipo pueda ser considerado adecuado en un país determinado, se deberán cumplir con ciertos requisitos:

- *Alta carga administrativa para pequeños empresarios*
Un impuesto único estimado sólo se recomienda en caso de que el pequeño empresario esté sujeto a una gran carga debido al sistema tributario existente, es decir, que se ve afectado con un alto costo de cumplimiento. Esta gran carga puede ser ocasionada, por un lado, por un sistema tributario complicado, pero también puede estar relacionada con la estructura administrativa simple de la empresa. Deben cumplirse ambos requisitos.

- *Administración tributaria débil*
Los sistemas de estimación objetiva son considerados sistemas subsidiarios. Si la administración tributaria está en posibilidades de lograr buenos resultados con el sistema tributario convencional, no necesariamente se recomienda la aplicación de un sistema de estimación objetiva.
- *Gran dimensión de evasión fiscal e informalidad*
Desde el punto de vista de la administración tributaria, los sistemas de estimación objetiva sirven en primera línea para simplificar el control de los contribuyentes difíciles de controlar. Cuando se observan grandes dimensiones de evasión fiscal e informalidad, se recomiendan los sistemas de estimación objetiva.

Estas situaciones se observan especialmente en países en vías de desarrollo. Por lo tanto, no es una coincidencia que se hayan introducidos sistemas de estimación objetiva e impuestos únicos en primera línea en estos países. Un sistema tributario como el IUE, en el que se combinan el sistema de estimación objetiva y el impuesto único, también es más adecuado para los países en vías de desarrollo. Aunque la estructuración específica de este impuesto estimado propuesto (es decir, el tamaño de las empresas que califiquen para el sistema, los impuestos involucrados u otras contribuciones, obligaciones específicas, etc.) sólo puede determinarse en el caso concreto, puede concluirse que *sin duda es factible generalizar, bajo ciertas circunstancias, los resultados obtenidos que llevaron a la elaboración del Impuesto Único Estimado IUE.*

14.2. Generalización del procedimiento

La conclusión de que la propuesta de solución del IUE es, bajo ciertas circunstancias, transferible y aplicable a otros países, no sorprende después del análisis de las experiencias internacionales en la imposición tributaria de pequeñas empresas. Por lo tanto, la pregunta de la generalización se analiza un paso más allá: ¿es generalizable el procedimiento de este trabajo, es decir, la metodología descrita en los Capítulos 4 y 8? ¿El procedimiento aquí utilizado es aplicable a otros países y a otras áreas problemáticas no tributarias? Esta cuestión es de especial importancia, particularmente ante el origen del presente trabajo, el proyecto FUNDES: "Reformas Institucionales para la PYME en Colombia".

En los Capítulos 4 y 8 se describió detalladamente la metodología de este trabajo. Resumidamente, puede decirse que como primer paso, se identificaron *de forma general* los obstáculos al desarrollo de la PYME motivados por el Estado, por medio de distintos instrumentos de captación de datos con el procedimiento de la triangulación. Posteriormente, con base en una ponderación, junto con restricciones políticas y de otro tipo, se escogió uno de estos obstáculos al desarrollo y se analizó detalladamente como área problemática *específica*, para finalmente poder elaborar propuestas concretas de mejoramiento. Nunca se pretendió

desarrollar *soluciones integrales y generales*. El respectivo objetivo fue la elaboración de *propuestas concretas* de una manera *pragmática* para un *área problemática específica*. Desde el punto de vista del autor, el procedimiento descrito para proyectos de este tipo no sólo es generalizable, sino que representa un *requisito indispensable*. Esto aplica especialmente para organizaciones no gubernamentales con poca influencia política, como FUNDES, que con base en la estimación de lo posible por medio de este procedimiento pragmático pueden lograr un mejoramiento factible y valioso, aunque limitado, en el contexto de las reformas de la segunda generación. Esto se detallará a continuación³⁵⁴.

14.2.1. Generalización respecto a otros países

Para que un proyecto, que se ocupe de las condiciones del entorno para la PYME, y cuya finalidad consista en lograr cambios concretos, sea exitoso, *se deberán* seguir ciertos pasos del procedimiento aquí elaborado. En primer lugar, el trabajo deberá llevarse a cabo de una manera *participativa*, es decir, involucrando a los respectivos actores. La triangulación con los instrumentos de captación de datos aquí aplicados, que son la entrevista, el análisis de contenido y los grupos de enfoque, representan instrumentos útiles, económicos y aplicables bajo otras circunstancias para otras áreas de investigación. En este contexto, es de fundamental importancia el hecho de que no sólo se involucre el real grupo meta, que son los pequeños y medianos empresarios, sino que también se tomen en cuenta a los tomadores de decisiones estatales y no estatales, que estarían involucrados en una posible solución. Entre más pronto puedan ser integrados al proceso de la investigación orientada hacia las acciones y al desarrollo de propuestas, más probable será que posteriormente brinden su apoyo para la implementación de dichas propuestas.

Además, puede generalizarse el procedimiento de identificar primeramente los obstáculos al desarrollo de una manera *general* y concentrarse después en unas pocas *áreas problemáticas fundamentales*. Esta concentración en ciertas áreas específicas es *más pragmática* que la búsqueda de soluciones integrales, con las que se pretenda solucionar distintos problemas al mismo tiempo. Investigaciones anteriores dieron como resultado que también en el área de los obstáculos al desarrollo motivados por el Estado y, especialmente en la carga administrativa, aplica el criterio 20/80: el 20% de las disposiciones ocasionan el 80% de los costos³⁵⁵. Esto justifica una *concentración de las fuerzas* en ciertos problemas esenciales. Además, pudo mostrarse que con un objetivo específico limitado y con un enfoque

³⁵⁴ En este contexto, véase también el Capítulo 5.10.2. *Lentitud de la administración*, en el que se especificó, que *la falta de enfoque en los problemas parciales específicos* y *la falta de integración de los distintos actores* son las principales causas del fracaso de las iniciativas estatales para la reducción de la carga administrativa.

³⁵⁵ Véase Njisen (1996), pág. 255.

concentrado pueden solucionarse simultáneamente otros problemas, como un producto derivado por así decirlo. De este modo puede decirse que la metodología aquí utilizada no sólo sea aplicable y, por lo tanto, generalizable para proyectos similares en otros países, sino que cuenta con *ciertas características principales, que necesariamente deben formar parte de una investigación de este tipo.*

14.2.2. Generalización respecto a otras áreas problemáticas

En las Partes III y IV del presente trabajo de investigación se analizó un área problemática específica: el sistema tributario colombiano. Sin embargo, la metodología aplicada también podría utilizarse para la investigación de otras áreas temáticas, así como para la elaboración de propuestas de solución de las mismas. Sea cual sea el área problemática específica de los obstáculos al desarrollo identificados en la Parte II que se quiera analizar, los cuatro elementos: *legislación, percepción, realidad*, así como *experiencia teórica y práctica* siempre serán los pilares fundamentales, en base a los cuales deberán elaborarse las posibles propuestas de mejoramiento:

- *Legislación*
Cada enfoque de solución debe partir de la legislación actual. Si no se tiene conocimiento acerca de la legislación, resulta difícil elaborar soluciones concretas y practicables. Además, frecuentemente en la misma legislación se encuentran las áreas problemáticas específicas.
- *Percepción*
El verdadero grupo meta del presente trabajo de investigación son los pequeños y medianos empresarios. Son de fundamental importancia las percepciones que éstos tienen respecto a un área específica, independientemente de que se trate del sistema tributario o de las cargas sociales, de las obligaciones de registro, disposiciones de exportación, etc. Para que las propuestas de mejoramiento merezcan ser denominadas así, deberán tomarse en cuenta especialmente las percepciones y los deseos de los mismos empresarios.
- *Comparación con la realidad*
El análisis de la realidad es igualmente importante que la investigación de la legislación. Para que las propuestas de mejoramiento tengan efecto, deberán estar basadas en la situación actual, es decir, en la realidad. Esta *posición pragmática* siempre es un requisito fundamental, independientemente de que en el asunto concreto de investigación se trate del sistema tributario, de licitaciones públicas o de otro obstáculo al desarrollo causado por el Estado.

- *Experiencia teórica y práctica*

Los problemas de la PYME descritos en la Parte II respecto a su relación con el Estado son obstáculos que no sólo se observan en Colombia. También existen otros países, especialmente los países en vías de desarrollo, que están confrontados con retos iguales o similares. Por lo tanto, siempre vale la pena aprender de las experiencias obtenidas en otros países. Sea cual sea el problema que se quiera resolver en el caso concreto, es muy grande la probabilidad de que justamente este problema ya haya sido objeto de estudios en otros países. Asimismo, en la mayoría de los temas pueden encontrarse ciertos conocimientos teóricos que habrá que tomar en cuenta. O expresado en lenguaje popular: *“no hay que inventar el hilo negro”*.

De este modo, puede concluirse que ni la propuesta concreta de mejoramiento de este trabajo de investigación, el impuesto único estimado IUE para pequeños empresarios, ni tampoco el procedimiento son aplicables sólo para el caso de Colombia. Ambos aspectos pueden generalizarse para una aplicación, que va mucho más allá de este libro. ¡Sólo es de esperarse que esto realmente ocurra!

LISTA DE LITERATURA

1. LIBROS Y ESTUDIOS

ACOPI (1997):

Asociación Colombiana de la Pequeña Industria. Políticas y Estrategias de Desarrollo para el fortalecimiento de las PYMES colombianas con una visión de Futuro. Cartagena de Indias, 1997.

ACOPI/FEDESARROLLO (1996):

Asociación Colombiana de la Pequeña Industria. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. Situación Actual y Perspectivas de la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia. Santafé de Bogotá, 1996.

ACOPI/FICITEC (1997):

Asociación Colombiana de la Pequeña Industria. Fundación para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica. La Asociatividad como Estrategia de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa en América Latina y el Caribe. Santafé de Bogotá, 1997.

AEAT (1998 a):

Agencia Estatal de Administración Tributaria. PYME: Nueva Fiscalidad. Empresarios, Profesionales y Agricultores, Personas Físicas. Madrid, 1998.

ANALDEX (1996):

Asociación Nacional de Exportadores. Exponotas: Memorias XXV Asamblea General Ordinaria de Exportadores. Santafé de Bogotá, 1996.

Assunção, P./Fuhr, H./ Späth, B. (1993):

Internationale Organisationen, Entwicklungsverwaltung und Kleingewerbeförderung in der Dritten Welt. Baden-Baden, 1993.

Babbie, E. (1990):

Survey Research Method. Belmont, CA, 1990.

Banco (1995):

Banco de la República. Nota Editorial. Revista del Banco de la República. Vol. LXVII, N° 817. Santafé de Bogotá, 1995.

- Bannock, G.** (1990):
Taxation and the European Community. The Small Business Perspective. London, 1990.
- Bernal, L. A.** (1992):
Racionalidad Normativa y Pequeña Empresa. Santafé de Bogotá, 1992.
- Bernal, L. A.** (1998):
La Pequeña y Mediana Empresa -PYME- como Parte de la Política Industrial. En: Una Propuesta de Política Industrial para Colombia. MINDESARROLLO - CID - Universidad Nacional. Santafé de Bogotá, 1998. S. 231 - 273.
- Bernal, L. A./Pinto, J. A.** (1990):
Nueva Legislación en Pequeña y Mediana Empresa. Santafé de Bogotá, 1990.
- BID** (1996):
Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington D.C., 1996.
- BID** (1997 a):
Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia de Desarrollo Empresarial: Colombia. Santafé de Bogotá, 1997.
- BID** (1997 b):
Banco Interamericano de Desarrollo. La Fiscalidad de la Pequeña y Mediana Empresa: Una Reflexión desde la Experiencia Española. Material de Consulta. Querétaro México, 1997.
- Bird, R.** (1992)
Tax Policy and Economic Development. Baltimore, 1992.
- Briseño, T./Vergara, R.** (1998):
Diccionario Técnico Tributario. Santafé de Bogotá, 1998.
- Brugger, E./Nelson, J./Timberlake, L.** (1994):
The Cutting Edge: Small Business and Progress. Santiago de Chile, 1994.
- Brugger, E./Rajapatirana, S.** (1995):
New Perspectives on Financing Small Business in Developing Countries. International Center for Economic Growth - FUNDES. San Francisco, 1995.
- Cabrera, J.** (1997):
Situación de la Microempresa en Panamá. Taller sobre la Situación de la Microempresa en Panamá y Rol del Estado en su Promoción. Proyecto Promicro-OIT. Panamá, 1997.

Cadena, H. (1993):

La Modernización y Fiscalización Aduanera Colombiana y el Inicio de Control a la Evasión Fiscal. CEPAL. Santiago de Chile, 1993.

Cámara (1994):

Cámara de Comercio de Bogotá. Creación de la Ventaja Competitiva para Colombia. Estudio de MONITOR. Santafé de Bogotá, 1994.

Cámara (1997):

Cámara de Comercio de Bogotá. Crear Empresa: Guía para constituir y formalizar una Empresa. Santafé de Bogotá, 1997.

Cámara de Comercio Alemana para España (1992):

Die Besteuerung von Kleingewerbetreibenden und Freiberuflern in Spanien. Madrid, 1992.

Canturini, F./Gutiérrez, E. (1998):

Régimen Único Simplificado: Los Cambios para 1998. En: Tributemos. N° 62, febrero 1998. Lima. Pág. 2-5.

Cárdenas, M./Steiner, R. (1998):

Corrupción, Crimen y Justicia: Una Perspectiva Económica. Santafé de Bogotá, 1998.

Carrasquilla, A./Salazar, N. (1992):

Sobre la naturaleza del ajuste fiscal en Colombia. En: Ensayos sobre Política Económica. N° 21, junio 1992. Santafé de Bogotá, 1992. Pág. 41-47.

Castro, P./Sabalain, J. (1997):

Colombia: Reorganización de la Administración Aduanera. IMF. Washington, 1997.

CNID (1996):

Centro Nacional de Información y Digitalización. Estudio sobre el Estado de Mobiliario, el Equipamiento, la Publicidad Visual, la Contaminación Acústica y las Formas de Uso y Apropiación del Espacio Público en 3.500 Manzanas en Santafé de Bogotá. Santafé de Bogotá, 1996.

Comisión (1997):

Comisión del Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas. El Saneamiento Fiscal, un Compromiso de la Sociedad. Tema I: Diagnóstico y Principales Recomendaciones. Informe Final. Santafé de Bogotá, 1997.

Comisión Interministerial (1997 a):

Comisión Interministerial para el Estudio y la Propuesta de Medidas sobre la Fiscalidad de las Pequeñas y Medianas Empresas. Recomendaciones de la Comisión sobre la Fiscalidad de las PYMES. Investigación. Madrid, 1997.

Comisión Interministerial (1997 b):

Comisión Interministerial para el Estudio y la Propuesta de Medidas sobre la Fiscalidad de las Pequeñas y Medianas Empresas. Recomendaciones de la Comisión sobre la Fiscalidad de las PYMES. Propuestas. Madrid, 1997.

Contraloría (1994):

Contraloría General de la República. Política Fiscal y Equidad en Colombia. Santafé de Bogotá, 1994.

Cordón, T. (1997):

El Régimen Fiscal de las PYME: Informe y Estudios, el Concepto de PYME. IEF. Madrid, 1997.

Cote, G/Fino, G/Piza, J. (1994):

Procedimiento Tributario 1994. CIJUF. Medellín, 1994.

Crotty, J. (1997):

Measures to Address Corruption: Problems in Tax and Customs Administrations. IMF. Washington D.C., 1997.

Cusgüen, E. (1998):

Manual de Derecho Tributario: Elementos Sustanciales y Procedimientos. Santafé de Bogotá, 1998.

Davidsson, P. (1998):

Some Important Observations Concerning Job Creation by Firm Size and Age. En: Pleitner, H.-J.: Renaissance der KMU in einer globalisierten Wirtschaft. IGW. St. Gallen, 1998. Pág. 57-67.

Dávila, C. (1999):

Política de Financiamiento para las PYMES en Colombia. En: Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia. BID - DNP - ACOPI. Santafé de Bogotá, 1999. Pág. 155- 188.

Defensoría (1998):

Defensoría del Pueblo. Quinto Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Santafé de Bogotá, 1998.

Degasperi, J. (1998):

Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Análisis Integral de la Ley Sancionada por el Congreso de la Nación Argentina. En: Criterios Tributarios. N° 124, noviembre 1998. Buenos Aires. Pág. 10-13.

Denzin, N. K. (1978):

The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods, New York, 1978.

Denzin, N.K./Lincoln, Y.S. (1994):

Handbook of Qualitative Research. London, 1994.

De Soto, H. (1989):

El Otro Sendero. Lima/Santafé de Bogotá, 1989.

DIAN (1996 a):

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Nuestra Empresa es el País. Santafé de Bogotá, 1996.

DIAN (1996 b):

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Informe Estadístico Tributario. Evolución de los Tributos Administrados por la DIAN 1993 - 1995. Santafé de Bogotá, 1996.

DIAN (1997):

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Plan de choque contra la evasión. Santafé de Bogotá, 1997.

DNP (1998):

Departamento Nacional de Planeación. El Futuro del Sistema Colombiano de Innovación. Vol. II, Schlussbericht. Santafé de Bogotá, 1998.

Dornbusch, R./Fischer, S. (1995):

Makroökonomik. München, 1995.

Fritsch, M. (1990):

Zur Bedeutung des kleinbetrieblichen Sektors für die Regionalpolitik. En: Berger, J./Domeyer, V./Funder, M.: Kleinbetriebe im wirtschaftlichen Wandel. Frankfurt am Main, 1990. Pág. 241-264.

Galván, G. (1985):

La Estimación Indirecta. Madrid, 1985.

- Gómez, M.** (1997):
Seminario-Taller sobre Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes. México D.F., 1997.
- González, D.** (1995):
Regímenes Tributarios Presuntivos. VII Concurso de Monografías CIAT - IEF. Buenos Aires, 1995.
- González, H.** (1997):
En Defensa del Contribuyente: Mecanismos ante los abusos del poder. Santafé de Bogotá, 1997.
- González, H.** (1998):
Seguridad Tributaria & Desarrollo Económico. Santafé de Bogotá, 1998.
- Graf, C.** (1989):
Die Förderung von Mikrounternehmen in Entwicklungsländern: Eine Evaluation. Grösch, 1989.
- Hacienda** (1997):
Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá D.C., Memorias 95/97. Santafé de Bogotá, 1997.
- Hacienda** (1998):
Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá D.C. Plan de Control a la Evasión y la Morosidad en el Distrito Capital. Band II. Santafé de Bogotá, 1998.
- Heady, C.** (1993):
Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey. En: Fiscal Studies. Vol 14, Nº 1, 1993. Pág. 15-41.
- Herrán, M.T.** (1987):
¿La Sociedad de la Mentira? Santafé de Bogotá, 1987.
- Holden, P./Rajapatirana S.** (1995):
Unshackling the Private Sector: A Latin American Story. The World Bank. Washington D.C., 1995.
- Howald, F./Barragán, C.** (1997):
Los Impactos Financieros de Instrumentos Económicos sobre la PYME de Colombia. Santafé de Bogotá, 1997.
- Hudson, P.** (1998):
Corrupción: ¿Dejaremos el vicio? En: América Economía. Nº 149, diciembre 1998. Buenos Aires. Pág. 42-46.

ICDT (1999):

Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Derecho Tributario. Santafé de Bogotá, 1999.

ILO (1997):

International Labor Organization. Condiciones Generales para Fomentar la Creación de Empleos en la Pequeña y Mediana Empresa. Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión. Genf, 1997.

INCOMEX (1996 a):

Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Guía para Exportar en Colombia. Santafé de Bogotá, 1996.

INCOMEX (1996 b):

Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Guía para importar en Colombia. Santafé de Bogotá, 1996.

James, S./Nobes, C. (1992):

The Economics of Taxation. London, 1992.

Jäpel, W. (1985):

Die Qualität alternativer Rating-Formen und ihre Einflussgrößen. Tesis de Doctorado de la Universidad Regensburg. Regensburg, 1985.

Johns, B. (1996):

Government Policies Towards SMEs-Assessing the Costs and Benefits. En: Bedeutung und Behauptung der KMU in einer neuen Umfeldkonstellation. Beiträge zu den "Rencontres de St.-Gall" 1996. IGW. St. Gallen, 1996. Pág. 239-251.

Jorratt, M./Barra, P. (1996):

Estimación de la Evasión Tributaria en Chile. Santiago de Chile, 1996.

Juan Lozano, A. (1996):

La Estimación objetiva por Signos, Índices y Módulos en el IRPF. Madrid, 1996.

Lamk, J. (1999):

Materias a ser Incorporadas o Enfatizadas en Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz", 1998 - 2002 en Relación con los Sectores de Industria y Comercio. Santafé de Bogotá, 1999.

Lamnek, S. (1993):

Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken. Weinheim, 1993.

Legis (1997):

Legis Editores S.A. Guía Legis para la Pequeña Empresa 1997. Santafé de Bogotá, 1997.

Legis (1998 a):

Legis Editores S.A. Cartilla Laboral. Santafé de Bogotá, 1998.

Legis (1998 b):

Legis Editores S.A. Cartilla Pensional de Seguridad Social. Santafé de Bogotá, 1998.

Lettmayr, C. (1998):

Changing the game - Impact Analysis as a Practical Step towards Fairness. En: Pleitner, H.J.: Renaissance der KMU in einer globalisierten Wirtschaft. IGW. St. Gallen, 1998. Pág. 83-89.

Lorenzo, A./Cavalli, C. (1998):

Monotributo: Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. En: Doctrina Tributaria. N° 221, agosto 1998. Buenos Aires. Pág. 344-357.

Maldonado, C./Hurtado, M. (1997):

El Sector Informal en Bogotá: una Perspectiva Interdisciplinaria. Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo OIT, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Santafé de Bogotá, 1997.

MINDESARROLLO (1996 a):

Ministerio de Desarrollo Económico. Acuerdo Sectorial de Competitividad: Cadena Metal-mecánica. Texto del Acuerdo e Informe de Progreso. Santafé de Bogotá, 1996.

MINDESARROLLO (1996 b):

Ministerio de Desarrollo Económico. Acuerdo Sectorial de Competitividad: Cadena Textil-Confecciones. Texto del Acuerdo e Informe de Progreso. Santafé de Bogotá, 1996.

MINDESARROLLO (1996 c):

Ministerio de Desarrollo Económico. Acuerdo Sectorial de Competitividad: Cadena Productiva Forestal, Pulpa e Industria Gráfica. Pereira, 1996.

MINDESARROLLO/IFI (1998):

Ministerio de Desarrollo Económico; Instituto de Fomento Industrial. Manual de Crédito, Banca de Segundo Piso. Carta Circular N° 1/98. Santafé de Bogotá, 1998.

MINDESARROLLO/IFI/CONFECÁMARAS (1997):

Ministerio de Desarrollo Económico; Instituto de Fomento Industrial; Confederación de Cámaras de Comercio. Datos Estadísticos Sobre la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia 1995. Santafé de Bogotá, 1997.

MINHACIENDA (1993):

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estimaciones de la Evasión en Colombia. Santiago de Chile, 1993.

MINHACIENDA (1998):

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Plan de Ajuste Fiscal de la Administración Pastrana: 1998 - 2000. Santafé de Bogotá, 1998.

Morley, S. (1995):

Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s. London, 1995.

Mullin (1996):

Mullin Consulting Ltd. Desarrollo Tecnológico y Servicios de Extensión y Difusión en Colombia. Santafé de Bogotá, 1996.

National Law Center (1998):

National Law Center for Inter-American Free Trade. Working Document for a Model Inter-American Law on Secured Transactions. Tucson, AZ, 1998.

Nijsen, A. (1996):

Accumulation of Burdening Legislation: Pilot Study. En: Bedeutung und Behauptung der KMU in einer neuen Umfeldkonstellation. Beiträge zu den "Rencontres de St.Gall" 1996. IGW. St. Gallen, 1996. Pág. 253-261.

Nijsen, A. (1998):

How can Administrative Burdens of Enterprises be Assessed? Different Methods: Advantages and Disadvantages. En: Pleitner, H.J.: Renaissance der KMU in einer globalisierten Wirtschaft. IGW. St. Gallen, 1998. Pág. 91-99.

OECD (1994):

Organization for Economic Cooperation and Development. Taxation and Small Business. Paris, 1994.

Oehring, E. (1992):

Garantiefonds für die Kleinindustrie. Paper presented at "Issues in Financing Small Enterprises in Developing Economies". Washington, 1992.

Olivera, M. F. (1996):

Procedimientos Ambientales. En: Revista ANDI N° 14. Santafé de Bogotá, 1996.

Pallares, Z./Romero, D. (1994):

Hacer Empresa: un Reto. Cómo Desarrollar Empresas en Colombia. Santafé de Bogotá, 1994

Perry, G./Cárdenas, M. (1986):

Diez Años de Reformas Tributarias. FEDESARROLLO - CID. Santafé de Bogotá, 1986.

Piza, J. (1996):

Administración Tributaria. En: ICDT Memoria: III Encuentro de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Santafé de Bogotá, 1996. Pág. 113-152.

Piza, J./Zarama, F. (1996):

Reforma Tributaria 1995: Textos de las Nuevas Disposiciones, Normas Modificadas, Comentarios y Explicaciones. Santafé de Bogotá, 1996.

Presidencia (1996):

Presidencia de la República, Consejo Nacional de Competitividad. Estrategia Nacional de Competitividad. Santafé de Bogotá, 1996.

Presidencia (1997):

Presidencia de la República, Consejería para la Administración Pública. Un Año del Estado Antitrámites. Santafé de Bogotá, 1997.

Rains, L./Febres, J. (1997):

La Corrupción en el Ámbito de la Administración Tributaria. BID. Washington D.C., 1997.

Ramírez, J. (1997):

Capital de Riesgo para el Desarrollo Tecnológico de la PYME en Colombia. Santafé de Bogotá, 1997.

Rinthá, S. (1997):

De la Infracción Tributaria y sus Sanciones. ICDT. Santafé de Bogotá, 1997.

Rocha, R./Sánchez, F. (1998):

Exportaciones en Colombia: Patrones de inserción y obstáculos estructurales en los 90. Santafé de Bogotá, 1998.

Sánchez, F./Gutiérrez, C. (1994):

Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. Aspectos de Equidad, Eficiencia y Simplificación Administrativa. En: Coyuntura Económica. Vol. XXIV, N° 1. FEDESARROLLO. Santafé de Bogotá, 1994.

Schmidheiny, S. (1993):

Small Business: An engine for sustainable development. En: H.J. Pleitner: Die Klein- und Mittelunternehmen auf dem Weg ins nächste Jahrhundert. 20 Internationaler KMU-Kongress 1993. IGW. St. Gallen, 1993. Pág. 17-26.

Schnell, R./Hill, P.B./Esser, E. (1992):

Methoden der empirischen Sozialforschung. München, 1992.

SEI (1993):

Sistemas Especializados de Información. Investigación operativa de la eficiencia en los trámites administrativos con el Gobierno y otras Instituciones: Informe final. Santafé de Bogotá, 1993.

Shome, P./Dunn, D./Vallejos, M. (1993):

Colombia: El Control de la evasión de los Impuestos Nacionales. IMF. Washington D.C., 1993.

Sierra, H. (1988):

El derecho y el revés del Impuesto. Legalidad Tributaria y Evasión. Medellín, 1988.

Silva, F. (1997):

Manual de Procedimiento Tributario. Santafé de Bogotá, 1997.

Silvani, C. (1998):

Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Fundamentos y Objetivos del Nuevo Régimen Fiscal para Pequeños Contribuyentes. En: Criterios Tributarios. N° 124, noviembre 1998. Buenos Aires. Pág. 7-9.

Soto Valencia, C. (1994):

¿Cómo hacer asequible el Mercado de valores a las Pequeñas y Medianas Empresas? Santafé de Bogotá, 1994.

Spöhring, W. (1989):

Qualitative Sozialforschung. Stuttgart, 1989.

- Steiner, R./Soto, C. (1998 a)**
IVA: Productividad, Evasión y Progresividad. FEDESARROLLO. Santafé de Bogotá, 1998.
- Steiner, R./Soto, C. (1998 b)**
Evasión del Impuesto a la Renta en Colombia: 1988-1995. FEDESARROLLO. Santafé de Bogotá, 1998.
- Steiner, R./Soto, C. (1998 c)**
Costo de Uso del Capital y Tasas Marginales Efectivas de Tributación en Colombia. FEDESARROLLO. Santafé de Bogotá, 1998.
- Steiner, R./Soto, C. (1999):**
Cinco ensayos sobre Tributación en Colombia. Cuadernos FEDESARROLLO N° 6. Santafé de Bogotá, 1999.
- Stier, W. (1996):**
Empirische Forschungsmethoden. Berlin/Heidelberg, 1996.
- Stocker, M. (1998):**
Kreditgarantieprogramme für Kleinunternehmen in Lateinamerika. Eine Wirkungsanalyse am Beispiel der FUNDES-Garantieprogramme in sechs lateinamerikanischen Ländern. Tesis de Doctorado de la Universidad St. Gallen. Bamberg, 1998.
- Thirsk, W. (1997):**
Tax Reform in Developing Countries. The World Bank. Washington D.C., 1997.
- Turnier, W. (1994):**
Accommodating to the Small Business Problem under a VAT. En: The Tax Lawyer. Vol. 47, N° 4, 1994. Pág. 963-986.
- Velázquez, F. (1995):**
Los Métodos de determinación de la base imponible: La Estimación Indirecta. En: Crónica Tributaria. N° 74, 1995. Madrid. Pág. 95-109.
- Villegas, H. (1993):**
Régimen Penal Tributario Argentino. Buenos Aires, 1993.
- Wöhe, G. (1991):**
Die Steuern des Unternehmens. München, 1991.
- World Bank (1999a):**
World Bank Brief. Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. Washington D.C., 1997.

Zarama, F. (1995):

Las Prácticas de Corrupción en la Administración Tributaria. En: Problemática del combate a la corrupción en la Administración Tributaria. Lima, 1995, pág. 57-66.

Zarama, F. (1998):

Estudio sobre el impacto de la Aduana en el Comercio Exterior Colombiano: Problemática y Recomendaciones. Santafé de Bogotá, 1998.

Zuleta, L. A. (1999):

Instrumentos para el Desarrollo de las PYME. En: Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia. BID - DNP - ACOPI. Santafé de Bogotá, 1999, pág. 19-83.

2. REVISTAS Y PERIÓDICOS (SIN AUTOR).

Dinero (1998):

Competitividad, objetivo nacional. 18 de agosto 1998, pág. 24-40.

El Espectador (1998):

Las PYMES dan el "saltico social": Pequeña y mediana empresa contribuyó con la generación de empleo, 18 de agosto 1998, pág. 1B y 4 B.

El Espectador (1999):

Sobrecostos, golpe a las exportaciones, 23 de marzo 1999, pág. 1B y 2B.

El Tiempo (1997):

Los servicios públicos fueron el gran trancón. 29 de diciembre 1997, pág. 10A.

El Tiempo (1998a):

Impuestos: ¡qué carga!, 29 de marzo 1998, pág. 1A, 6D y 9D.

El Tiempo (1998b):

"Disparadas" muertes laborales, 8 de julio 1998, pág. 1B y 3B.

FuW (1999):

Finanz und Wirtschaft N° 55. Wer hohe Steuern zulässt, schadet dem Standort Schweiz. 14 de junio 1999, pág. 15 y 24.

La República (1998 a):

Trámites frenan crecimiento empresarial, 3 de febrero 1998, pág. 2B.

La República (1998 b):

Evasión de impuestos iguala el déficit fiscal, 15 de octubre. 1998, pág. 1A y 5A.

La República (1998 c)

Crisis económica golpea los ingresos tributarios, 7 de octubre 1998, pág. 1A y 3A.

Portafolio (1998):

Oferta de garajes universitarios, 20 de enero 1998, pág. 12.

3. MEDIOS ELECTRÓNICOS

AEAT (1998 b):

Agencia Estatal de Administración Tributaria. Nueva Fiscalidad de las PYMES. Online in Internet: URL: <http://aeat.tsai.es/aeat/pymes.html>. noviembre 1998.

AFIP (1998):

Administración Federal de Ingresos Públicos. Monotributo. Online in Internet: URL: <http://www.afip.gov.ar/monotributo/monotributo.html>, noviembre 1998.

Camdessus, M. (1997):

Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America. Address by Michel Camdessus, Managing Director, International Monetary Fund, at the 1997 National Banks Convention. Buenos Aires, may 21, 1997. Online in Internet: URL: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/MDS9706.html>, diciembre 1997.

SHCP (1998):

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resolución de Facilidades Administrativas en el Régimen Simplificado para 1998. Online in Internet: URL: <http://www.SHCP.GOB.MX/servs/acac/2asec/regsim.html>, noviembre 1998.

SUNAT (1998):

Supenintendencia Nacional de Administración Tributaria. Trámites para que una persona natural pueda iniciar su negocio. Online in Internet: URL: <http://www.sunat.gob.pe/orientac/guianeg/detalle.html>, noviembre 1998.

World Bank (1999 b):

Private Sector Development. Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/html/fdp/privatesector.html>, enero 1999.

ABREVIATURAS

ACINPRO	Asociación Colombiana de Intérpretes Profesionales
ACOPI	Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria (Spanien)
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentinien)
ANALDEX	Asociación Nacional de Exportadores
ANDI	Asociación Nacional de la Industria
aprox.	aproximadamente
Art.	Artículo
ATEP	Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
AZ	Arizona
Banco	Banco de la República
BF	Franco Belga
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CA	California
Cámara	Cámara de Comercio de Bogotá
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERT	Certificado de Reembolso Tributario
CIAT	Centro Interamericano de Administradores Tributarios
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CIJUF	Centro Interamericano Jurídico-Financiero
CINSET	Corporación para la Investigación Socioeconómica y Tecnológica de Colombia
CNID	Centro Nacional de Información y Digitalización
COLCIENCIAS	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas"
Comisión	Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas
Comisión Interministerial	Comisión Interministerial para el Estudio y la Propuesta de Medidas sobre la Fiscalidad de las Pequeñas y Medianas Empresas
CONFECAMARAS	Confederación de Cámaras de Comercio
CUIT	Código Único de Identificación Tributaria
D.C.	Distrito Capital o District of Colombia
Defensoría	Defensoría del Pueblo
dep.	dependiente
D.F.	Distrito Federal
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DNP	Departamento Nacional de Planeación
EEUU	Estados Unidos
ej.	ejemplo
E.T.	Estatuto Tributario
etc.	etcétera
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FCITEC	Fundación para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica
FITAC	Federación Colombiana de Transitarios, Intermediarios Aduaneros y Almacenadores
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina
FuW	Finanz und Wirtschaft
Hacienda	Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá D.C.
HP	Horse Power
Ibid.	en el mismo lugar
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICDT	Instituto Colombiano de Derecho Tributario
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IFI	Instituto de Fomento Industrial
IGW	Instituto Suizo para PYME
ILO	International Labor Organization
indep.	independiente
IMF	International Monetary Fond
INCOMEX	Instituto Colombiano de Comercio Exterior
ISS	Instituto de Seguros Sociales
IUE	Impuesto Único de Imposición
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KMU	Klein-und Mittelunternehmen
Kw/h	Kilovatios por hora
LF	Franco de Luxemburgo
MINDESARROLLO	Ministerio de Desarrollo Económico
MINHACIENDA	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
m ²	Metro cuadrado
NIT	Número de Identificación Tributaria
Nº.	Número
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OECD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
pág.	página

PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Neto Bruto
Presidencia	Presidencia de la República
PUC	Plan Único de Cuentas
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
República	República de Colombia
RUT	Registro Único Tributario
RUS	Régimen Único Simplificado
S.A.	Sociedad Anónima
SAYCO	Sociedad de Autores y Compositores de Colombia
SEI	Sistemas Especializados de Información
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
SII	Servicios de Impuestos Internos (Chile)
SME	Small and Medium sized Enterprises
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú)
URL	Uniform Resource Locator
US\$	Dólar Americano
VAT	Value Added Tax
Vol.	Volumen

ÍNDICE TEMÁTICO

A

Acceso a tecnología:	43/44
Acceso al crédito:	32/51/56/57/58/59/60/61/62/63/64/65
Accrual accounting:	136
Administración tributaria:	66/68/71/82/85/88/89/94/103 104/105/109/110/112/113/114/115/116/117 119/120/127/128/129 136/138/141/142/151/152 157/158/162/163/168/169/172/173 177/186/188/189/190
Análisis de contenido:	2/13/17/62/174
Arancel:	42/43
Arbitrariedad en el sistema jurídico:	49/170
Argentina:	107/134/147/148/152/155/159/160/181
Asociación:	177/191
Autoretenedores:	157
Autoridad tributaria informal:	117
Autoridad tributaria paralela:	117

B

Base de cálculo:	72/139
Bases de estimación:	128
Bonos de paz:	93
Burocracia:	3/30/41/53/55/59/87/89/111

C

Cálculo del impuesto:	152
Capacitación:	22/24/27/28/29/38/47/50/51/56/89/90/ 92/95/102/103/117/119/127
Capital de riesgo:	34/35/186
Carácter de costo fijo:	154/172
Carga fiscal directa:	29

Carga fiscal indirecta:	30/70/85
Cargas sociales:	24/25/26/57/59/167 170/175
Cash accounting:	136
Centralización:	38/55/58/127
Clausura:	81/82/83
Clientelismo:	53
Cluster:	85
Competencia desleal:	45/50/90
Competitividad:	41/52/58/90/184/186
Compliance cost:	123
Comportamiento del contribuyente:	104
Comportamiento doloso:	114/117/121
Confiscatorio:	30
Consenso de Washington:	11
Constitución de una empresa:	20/21
Contabilidad:	21/49/71/76/82/91/92/95/96/98/99/105 108/136/137/138/139/141/143/145 146/162
Contabilidad simplificada:	137/138/145/146/162
Contrabando:	40/46/57/59/61/62/63/64/89/92/105
Correcciones:	94/99
Corrupción:	41/52/53/54/55/58/59/60/66/89/92 104/105/106/107/108/109/110/111/112 117/118/119/120/121 127/154/171/179/182/186/188
Costo de cumplimiento:	84/88/95/98/99/123/124/125/126/ 148/150/151/167/168
Costos crediticios:	33
Crédito fiscal:	42/150/160/161/162/166
Cumplimiento de contratos:	12/48/59
Cuota fiscal:	65/73/74

D

Deadweight loss:	124
Declaración de impuestos:	78/79/100/145/167

Defensoría para asuntos tributarios:	117
Déficit fiscal:	70/105/189
Delito fiscal:	82
Demora en el pago:	99
Derecho a la propiedad:	48
Derecho fiscal:	69/82/88/103/117
Derecho penal:	83
Descertificación:	51
Determinación de la carga tributaria:	103
Determinación del impuesto:	98/128/129/152/159/160/163
Determinación directa:	127
Discrecionalidad:	37/38/49/170/171
Disposiciones de exportación:	37/175
Disposiciones de importación:	63/64/84
Divulgación:	90/101/109
Doble contabilidad:	91/105
Doble imposición:	72
Doctrina:	70/184

E

Efecto distributivo de la PYME:	7
Elusión fiscal:	104
Emergencia económica:	51
Empresas individuales:	51/71/135/136/137
Enriquecimiento ilícito:	53
Entorno legal:	153
Entrevista:	15/16/17/18/21/22/25/27/29 68/86/87/88/89/90/91/92/93/94 95/98/99/100/102/103/111/113/119/153 157/163/170/174
Entrevistas a profundidad:	2
Entrevistas cualitativas:	68/86/87
Equipo de expertos:	67/69
Errores aritméticos:	99/100
España:	134/135/136/137/140/152/155/156 159/160/179

Estatuto tributario:	192/68/74
Estimación objetiva:	127/128/129/130/131/132/133/140/148 151/152/158/160/162/163/164 165/166/172/173
Estructura fiscal:	104
Evasión fiscal:	82/88/89/90/91/104/105/106/107/108/109 110/111/112/113/114/116/117/120/121 132/133/141/146/154/173/178
Exención tributaria:	92/138
Expropiación:	48
F	
Factoraje:	35/36
Factores de producción:	132/165
Factoring:	35
Fallo de estado:	123
Fallo del mercado:	123
Figura mercantil:	71
Finanzas públicas:	60/70/191
Fiscalización:	5/72/121/122/134/147 153/179
Focus groups:	2/13
Formalización tributaria:	21/155
Fraude fiscal:	104/107/110/111
Función social de la propiedad:	77
Funcionarios públicos:	38/41/88/89/92
G	
Garantías:	32/33
Generalizaciones:	18/171
Grandes contribuyentes:	80/85
Grupos de enfoque:	2/13/17/18/19/174
H	
Hard-to-tax groups:	124/168/127

Hiperinflación:	10
I	
Imposición tributaria:	67/69/72/75/77/105/118/122/123/124/128 130/132/133/134/136/140/150/151/152/153 155/160//165/172/173
Impuesto al Valor Agregado (IVA):	72/78/79/80
Impuesto básico de renta:	75
Impuesto de avisos y tableros:	81
Impuesto de Industria y Comercio (ICA):	80/98
Impuesto de remesas:	75
Impuesto de timbre:	81/83
Impuesto implícito:	85
Impuesto mínimo:	30/77/131/168
Impuesto predial:	72
Impuesto sobre la renta:	70/71/72/73/74/75/76/77/83/85/92/93/94/96 97/100/101/102/103/108/109/110/120 123/135/136/137/138/139/140/141/142 143/144/146/147/148/149/150/152/154 155/156/161/162/168
Impuesto único:	152/154/158/160/161/162/165/166 171/172/173/176
Impuesto único estimado:	154/155/156/158/171/172/173/176
Impuesto vehicular:	72
Impuestos empresariales:	71/72
Impuestos locales:	150/162
Impuestos nacionales:	156/158/161/163
Incentivos fiscales:	35/100
Incertidumbre:	51/53
Incorporated business:	135
Inestabilidad política:	51/64
Inexactitud:	82/99
Inflación:	10/11/96/102/166
Informalidad:	44/45/46/57/59/83/88/104/112/113/115 146/152/154/155/157/170/173

Infraestructura:	12/20/41/42/57/58/60/61/80/89/116 148/149/157
Ingresos brutos:	142/157
Inseguridad:	46/47/57/59/60/61/62/63/64/65 70
Inseguridad legal:	70
Intereses moratorios:	82/91
Intermediarios:	15/16/29/30/44/45/60/63/64
Interrelación:	2/11/21/57
IUE:	156/157/158/159/160/161/162/163/164 165/166/167/168/169/170/171/172/173/174 176
J	
Jurisprudencia:	71/94
Justicia horizontal:	105/122
Justicia vertical:	105/122
L	
Leasing:	36/57
Legislación tributaria:	2/5/67/68/69/70/72/73/82/83/86/88/90 104/110/114/115/120/121/153/157
Leyes de ordenamiento territorial:	23
Licitaciones públicas:	45/52/55/59/84/175
Limitación:	54/125/130/151/159
Limitadas capacidades administrativas:	151
Literatura primaria y secundaria:	68
Lobbying:	73
M	
Margen de interpretación:	118/120/129
Metodología:	2/4/13/14/16/18/19/67/68/171/173 174/175
Métodos de suma fija:	136/138
México:	10/107/134/143/144/147/152/155/178 182/193

Modelo econométrico:	164
Módulos específicos por actividad:	129/132
Monotributo:	147/148/149/150/160/170/184/189
N	
Narcotráfico:	40
Número de identificación tributaria:	39/74/149/192
O	
Objetividad:	14/127/159
Obstáculos al desarrollo:	4/5/9/12/13/14/17/19/20/32/44/51/53/58 59/60/64/66/67/68/153/169/172/173/174 175
Obstáculos culturales:	52
Obstáculos de formalización:	20
Obstáculos de infraestructura:	20/41/61
Obstáculos financieros:	31/57
Obstáculos frente al comercio exterior:	36/57
Obstáculos impositivos:	29
Obstáculos jurídicos:	47/57
Obstáculos laborales:	24/25/57
Obstáculos macroeconómicos:	51/59
Obstáculos políticos:	50
Obstáculos sociales:	20/44/45/57
OECD:	69/134/135/136/138/139/140/151/185/192
Omisión de información:	99
Organizaciones no gubernamentales:	15/174
P	
Patrimonio bruto:	77/78/168
Patrimonio líquido:	77/168
Patrimonio neto:	75
Persona jurídica:	71/82
Perú:	10/107/134/141/142/143/152/155/160
Plazos de pago:	55/59/92/93/97/101/102

Política integral para la PYME:	50
Política regional:	8
Potencial endógeno:	8
Potencial exógeno:	8
Principio de la capacidad económica:	131
Principio de la eficiencia:	124
Principio de la progresión fiscal:	131
Principio de neutralidad:	73
Priorización:	13/16/19/60/61/62/63/64/65/66
Procedimiento gradual:	82
Programas de ajuste estructural o de estabilización:	10
Protección de marcas y patentes:	48/49

R

Rating scale:	13/19
Realidad fiscal:	2/5/105/152
Realidad tributaria:	67/68/82/86/104/120/121/153
Recaudación fiscal potencial:	104/105
Recaudación tributaria:	73/105/106/108/111/116/124/125/127 128/129/168
Recaudador temporal:	78
Reembolso:	31/38/95/137/138/191
Reforma tributaria:	70/73/92/105/113/186
Reformas de la segunda generación:	12/174
Reformas tributarias globales:	73
Reformas tributarias incrementales:	73
Reformas tributarias parciales:	73
Régimen de IVA:	74
Régimen de sanciones:	82/83/116/158/168
Régimen especial respecto al impuesto al valor agregado:	147
Régimen normal:	79/80/86/97/157
Régimen simplificado:	78/79/80/81/86/144/146/147/148/157 181/184/187/190

Régimen simplificado respecto al impuesto sobre la renta:	145
Renta presuntiva:	77/168
Rentabilidad social:	7/51
Representantes del Estado:	15/49
Representatividad:	18/87
Requisitos ambientales:	22
Resistencia y lentitud de la administración:	53
Retención en la fuente:	31/71/72/74/76/77/80/81/83/85/86/89/93 94/97/100/103/109/139/146/150/162/167
	170
Reevaluación:	52
S	
Salario mínimo:	25/26/146
Sanción mínima:	99/103
Sanciones tributarias:	99
Servicios públicos:	12/41/52/55/57/58/61/62/80/84/159/161 164/185
Simplificación de formalidades:	70
Simplificación de procedimientos:	70
Sistema de ajustes integrales por inflación:	76/96/103
Sistema de seguridad social:	26
Sistema financiero:	11/32/34/35
Sistema gradual de sanciones:	89
Sistema tributario colombiano:	2/5/67/70/72/86/89/101/102/103/118 119/121/154/175
Sistema tributario para la PYME:	5/87/88
Sistemas de control:	56
Sistemas de información:	56/171
Sobrevaloración:	52
Sociedades unipersonales:	158

Subsidiariedad:	130/159
T	
Tasa tributaria efectiva:	106/10
Theoretical sampling:	87
Tramitación:	38/40
Trámite:	20/21/22/23/36/37/38/53/54/55/92 186/189/193
Trato tributario especial:	85
Triangulación:	14/15/16/19/173/174
U	
Unificación:	90/92/97/102/109
Unincorporated business:	135
V	
Valor social agregado de la PYME:	7
Venture capital:	34
Violencia:	57/58/60/61/62/63/64/65
Voluntariedad:	158/159



FUNDES 

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA PYME CAUSADOS POR EL ESTADO

EL CASO DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA

El proceder empresarial no tiene lugar en un espacio vacío, éste interactúa con su entorno político, económico y social. Dicho entorno tiene gran influencia en el éxito económico de una empresa. La hipótesis principal en relación con la importancia de las condiciones del entorno consiste en que la PYME, en relación con las grandes empresas, se ve más afectada por dichas condiciones debido a que por su diferencia de tamaño incurre en mayores costos y tiene menos posibilidades de influir en el desarrollo de las mismas. Por ello la PYME es más susceptible a las condiciones del entorno, lo que se constituye en una de sus principales desventajas.

El principal tema de discusión del libro es el sistema tributario colombiano y su efecto sobre la PYME. El autor entrega múltiples argumentos, respaldados por un riguroso estudio, acerca de los efectos discriminatorios del mismo sobre la PYME y aporta una propuesta concreta, cuya metodología de aplicación, va más allá de la realidad colombiana, constituyéndose en un aporte efectivo para todos los países de América Latina.

ISBN 956-278-147-X



9 789562 781473

McGraw-Hill Interamericana
de Chile Ltda.

A Subsidiary of The McGraw-Hill Companies 

L336