

# La Tributación de las Empresas y los Ingresos de Capital en Colombia\*

Guillermo Perry Rubio

## I. INTRODUCCION

La reforma tributaria de 1986 modificó profundamente la tributación de las empresas y los ingresos de capital en Colombia.

En primer lugar, equiparó el régimen tributario para las sociedades y los socios, eliminando las diferencias que aún se mantenían entre las sociedades anónimas y las sociedades limitadas. En segundo lugar, "integró" la tributación de la sociedad y sus socios manteniendo el gravamen a las utilidades generadas y repartidas exclusivamente a nivel de sociedad eliminándolo en todos los casos para los socios. En esta forma, suprimió la llamada "doble tributación" que se había introducido en el régimen tributario colombiano en 1953 y que había sido objeto de inconformidad permanente por parte del sector empresarial.

Igualmente, al fijar en 30% la tasa de tributación sobre las utilidades de las empresas, redujo considerablemente el gravamen

a las sociedades anónimas, cuya tarifa se encontraba en un nivel del 40% (36.8% cuando se utilizaba el descuento especial por emisión de acciones), en adición del gravamen a los dividendos recibidos por parte de los accionistas grandes. Finalmente, introdujo correctivos generalizados por inflación en el gravamen de los rendimientos financieros y las deducciones por gastos financieros para todos los contribuyentes, empresas y personas naturales, con excepción de las entidades del sector financiero. Para este propósito, previó un proceso gradual que habría de terminar en 1995.

Adicionalmente, la reforma otorgó al gobierno facultades extraordinarias para introducir otros ajustes por inflación en los balances y demás estados financieros de las empresas, así como para efectuar modificaciones en los regímenes de presunción y algunos otros aspectos del impuesto de renta. El término para el ejercicio de estas facultades vence el 31 de diciembre, por lo que se ha considerado de utilidad presentar este informe sobre el tema a los lectores de *Coyuntura Económica*.

El gobierno contrató una misión extranjera, dirigida por Charles McLure, quien fuera el principal asesor del proyecto de la reforma tributaria de 1986, para que presentara opciones para el uso de estas facultades.

\* Este trabajo se basa en un artículo presentado por el autor en el Simposio sobre Mercado de Capitales, organizado por la Asociación Bancaria en Cali los días 9-10 y 11 de noviembre y en la ponencia de FEDESARROLLO presentada en los *Debates de Coyuntura Económica* No. 4, que versó sobre la Reforma Tributaria en 1986.

des. El trabajo de McLure y sus asociados acaba de ser publicado por la Dirección de Impuestos Nacionales y cubre una amplia gama de aspectos de la tributación a las empresas y los ingresos de capital en Colombia y presenta un detallado análisis de alternativas para su modificación (McLure, 1988). El presente trabajo se concentrará en particular en el tema de ajustes por inflación, si bien al final se refiere también al de integración a la tributación de la sociedad y sus socios y al impuesto simplificado alternativo al impuesto de renta que se plantea como una opción para reformar radicalmente el sistema actual.

La Sección II resume los estimativos del libro de McLure en cuanto a la tributación de los ingresos de capital antes y después de la reforma de 1986. La Sección III discute las consecuencias que pudieron derivarse de la estructura de tributación efectiva antes de 1986, sobre la estructura financiera de las empresas colombianas y la economía en su conjunto. A continuación, y antes de abocar la discusión de las propuestas de modificación al impuesto de renta (Sección VI), se presenta un análisis de los antecedentes a la reforma de 1986 en materia de ajustes por inflación en el sistema tributario colombiano (Sección V), ya que de allí se extraen algunas lecciones de economía política útiles para el examen de las alternativas propuestas por el informe en mención. La Sección VI discute el posible impacto de la reforma de 1986 y las nuevas modificaciones propuestas sobre la capitalización de las empresas colombianas y, en ese contexto, se refiere a algunos aspectos de la integración de la tributación sociedad-socio. Por último, en la Sección VII se analiza someramente la opción del "impuesto simplificado alternativo".

## II. LA TRIBUTACION DE LOS INGRESOS DE CAPITAL ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA DE 1986

Los cálculos de las Tasas Marginales Efectivas de Tributación (TME) sobre la inversión en diferentes tipos de activos, financiados con diferentes recursos, que presenta el

libro en discusión, ilustran bien la magnitud de las distorsiones existentes antes de la reforma de 1986 y la medida en que esta corrigió los sesgos más protuberantes (Véase Cuadro 1). En primer lugar, con anterioridad a la reforma la TME promedio (para la tributación conjunta de las sociedades anónimas y sus socios) era muy negativa y variaba considerablemente con el nivel de tasa de inflación cuando se trataba de activos financiados totalmente con crédito ( $-20.2$  para una tasa de inflación del  $10\%$  y  $-76.6$  para una tasa del  $25\%$ ). En contraste, la TME promedio para activos financiados con emisión de acciones se situaba entre  $63$  y  $66\%$ , respectivamente, y entre  $44.7$  y  $50\%$  cuando se financiaban con utilidades retenidas. La diferencia de las TME en estos dos casos obedecía básicamente al efecto de la doble tributación sobre dividendos que existía hasta 1986.

Estas cifras demuestran el enorme estímulo que otorgaba el sistema tributario al financiamiento crediticio de las inversiones, especialmente cuando se elevaba la tasa de inflación. La aplicación plena de las normas introducidas en 1986 (hacia 1995) reduciría considerablemente la dispersión entre tipos de financiamiento y las variaciones con el nivel de la tasa de inflación, como se observa en el cuadro. Sin embargo, no conduciría aún a una situación de equilibrio.

La reducción obtenida en las TME para activos financieros con emisión de acciones o utilidades retenidas a tasas entre el  $31\%$  y el  $38\%$ , obedece, ante todo, a la reducción de la tasa de tributación de las sociedades anónimas del  $40$  al  $30\%$  y al desgravamen total a los dividendos recibidos por los accionistas. La eliminación del subsidio al financiamiento crediticio y la reducción de la variación de las TME con la tasa de inflación se debe ante todo a los ajustes por inflación en las deducciones de gastos financieros introducidos por la reforma.

Adicionalmente, las TME, tanto antes como después de la reforma, son sistemáticamente más bajas para el caso de inversiones en equipos que para inversiones en propie-

**CUADRO 1**  
**TASAS MARGINALES EFECTIVAS COMBINADAS SOCIEDAD-SOCIO**  
**(Sociedades Anónimas)**

	1985		1995 (Aplicación plena de la reforma de 1986)	
	Tasa inflación		Tasa inflación	
	10%	25%	10%	25%
1. Activos financiados con:				
Crédito	-20.2	-76.7	14.4	19.3
Emisión de acciones	63.1	66.7	31.3	35.3
Utilidades no distribuidas	44.7	50.0	34.1	37.9
2. Activos financiados con crédito				
a) Equipo	-31.1	-79.2	5.5	16.2
b) Edificaciones	-16.9	-73.1	16.7	21.9
c) Propiedad raíz	-14.2	-77.7	19.5	19.5
3. Activos financiados con crédito				
a) Sector transporte	-28.9	-78.9	7.3	16.7
b) Sector manufacturero	-19.2	-77.3	15.2	19.0
c) Sector agropecuario	-15.0	-76.8	18.7	19.9

dad raíz o edificaciones cuando las tasas de inflación son inferiores al 25% y superiores para tasas de inflación en exceso del 25% como consecuencia del efecto conjunto de la depreciación acelerada y la ausencia de ajustes por inflación en el valor de los activos. En otras palabras, la depreciación acelerada equilibra la tasa de tributación entre activos aproximadamente a una tasa de inflación del 25%. Lo mismo sucede con las TME para inversión en diferentes sectores, en relación con la composición de su inversión promedio en diferentes tipos de activos: a tasas bajas de inflación, las TME son más bajas para la inversión en el sector transporte (intensiva en equipos) y más altas para los sectores agrícola y comercial (intensiva en tierra y construcciones).

En el libro de Perry y Cárdenas (1986) sobre reformas tributarias en Colombia se reportan resultados similares para el cálculo del valor presente de las deducciones por

depreciación, amortizaciones y gastos financieros para activos financiados con diferentes fuentes de recursos, a distintas tasas de inflación.

### III. CONSECUENCIAS DE LAS TASAS DE TRIBUTACION APLICADAS A LOS INGRESOS DE CAPITAL ANTES DE LA REFORMA DE 1986

La estructura señalada de tasas marginales de tributación, antes de 1986, ocasionaba los siguientes problemas:

- a) Una preferencia excesiva por el endeudamiento frente a la emisión de acciones o la retención de utilidades en el financiamiento de la inversión, especialmente a tasas altas de inflación. Las cifras demuestran un incremento notable en las tasas de endeudamiento de las empresas, especialmente a partir de 1970 cuando se aceleraron las tasas de inflación. Sin embargo, este fenómeno es, en parte,

puramente contable, ya que al no ajustar el valor de los activos por inflación, es natural que la 'razón de endeudamiento' se eleve especialmente cuando se acelera el proceso inflacionario. Además, se debe reconocer la existencia de otras causas como son: (1) las tasas subsidiadas en el crédito a largo plazo a través de los fondos de fomento (cuyo subsidio tiende a crecer con aumentos en la tasa de inflación; (2) la 'profundización' financiera (aumento en pasivos y activos financieros) que ocurrió durante el período; y (3) el creciente control de las sociedades anónimas por unos pocos accionistas; que en alguna medida contribuyen a explicar estas tendencias. El control desestimula la adquisición de acciones por parte de accionistas minoritarios y no estimula la capitalización de los mayoritarios, especialmente a tasas altas de inflación, por cuanto éstos prefieren mantener la liquidez de sus activos para aprovechar las rápidas variaciones en rendimientos de distintos activos financieros, que han caracterizado el funcionamiento del mercado de capitales colombiano durante las últimas dos décadas. No sobra advertir, en todo caso, que el fenómeno de concentración pudo a su vez estar estimulado por la incidencia del sistema tributario.

- b) La variabilidad en las tasas de tributación con el nivel de tasas de inflación conduce, además, a reducir el plazo promedio del endeudamiento, en razón de la incertidumbre sobre el nivel de tasas de inflación futuras. Hay evidencia de este fenómeno en Colombia, si bien ello también se explica en parte por la alta variación de las tasas de interés real en un ambiente de tasas de inflación variable y los cambios de actitud que induce esta situación entre los prestamistas y los ahorradores.
- c) Las excesivas tasas de endeudamiento y sus plazos cortos de maduración conducen a una alta vulnerabilidad de la estructura financiera de las empresas ante perturbaciones en el mercado financiero

(restricciones de liquidez o aumentos en la tasa de interés) y de bienes (una recesión sectorial o global) contribuyendo a la generalización de situaciones de mora, concordato y quiebra en estas situaciones, con su consiguiente impacto sobre las instituciones financieras y la economía en su conjunto. Así, los eventos sucedidos durante la presente década guardan alguna relación con la deficiente estructura de financiamiento de las empresas y del sistema tributario, en la medida en que éste pudo incidir en aquella.

- d) Las TME muy negativas para inversiones financiadas con crédito, especialmente a tasas de inflación altas, contribuyeron al proceso de endeudamiento externo del país en la última década y a las limitaciones en el manejo monetario, por las consecuencias que acarrear las restricciones de liquidez y la elevación de las tasas de interés sobre la situación financiera de las empresas. Adicionalmente, las TME negativas propician inversiones no rentables, con rendimientos inferiores a los costos de los recursos financieros para la economía y, en consecuencia, afectan adversamente la tasa de crecimiento económico en el largo plazo.
- e) La incertidumbre sobre las TME efectivas, ocasionada por las variaciones en las tasas de inflación, disminuye la disposición a tomar riesgos, compensando en alguna medida el efecto que tienen las TME promedio negativas, especialmente en las inversiones de rendimiento a largo plazo. Con ello, este hecho afecta igualmente la composición de las inversiones según el plazo de su maduración.
- f) Todos estos fenómenos se acentúan por el efecto simétrico que producían las normas sobre las tasas efectivas de tributación de los ahorradores.

#### IV. ANTECEDENTES

Apenas en 1974 se introdujeron los primeros ajustes por inflación al sistema tributario colombiano, lo cual no es sorprendente

por cuanto la tasa de inflación en el país hasta principios de 1970 no llegaba al 10% en promedio y hacia mediados de 1974 se había elevado a un equivalente anual superior al 25%. En esa ocasión se introdujo un ajuste parcial (limitado al 8% anual) en los intervalos de aplicación de las tarifas y el costo de los activos fijos (de carácter opcional) para propósitos del impuesto a las ganancias de capital. Dicho ajuste se extendió a toda cifra expresada en pesos en cualquiera de los tributos nacionales.

La limitación del 8% se debió a la creencia ilusa de que sería fácil regresar a las tasas promedio de inflación históricas, gracias al plan de estabilización en curso y que, en esas condiciones, esta sería una señal apropiada para las expectativas de formación de precios. Además, estaba de por medio la influencia de la literatura técnica internacional que, aún por entonces, ponía más énfasis en las bondades estabilizadoras de un impuesto de renta con tarifas basadas en los ingresos nominales, que en los beneficios en términos de equidad y eficiencia económica de un ajuste total por inflación (Perry y Cárdenas, 1986; Cap. XIII). Debe recordarse que la Misión Musgrave había desaconsejado en 1970 la introducción de cualquier ajuste por inflación, precisamente por esa razón.

Esa limitación resultó muy infortunada y ante la nueva aceleración del proceso inflacionario a partir de 1976, tuvo mucho que ver con las contrarreformas parciales de 1977 y 1979.

El gravamen a las ganancias de capital, con un ajuste en los costos de apenas 8% frente a tasas de inflación del orden de 25%, comenzó a percibirse justamente como inequitativo y arbitrario. Al mismo tiempo, ante el ajuste muy limitado en los intervalos de aplicación de las tarifas, la tasa efectiva de tributación sobre personas naturales en rangos bajos y medios se elevó con rapidez. Estos fenómenos crearon un ambiente propicio a las contrarreformas.

Los cambios introducidos condujeron a una indexación completa en los aspectos ya

mencionados, pero, al mismo tiempo, debilitaron considerablemente algunos instrumentos claves del nuevo sistema tributario (como el gravamen a las ganancias de capital y el régimen de presunción de renta mínima) y restablecieron otros privilegios injustificados a favor de grupos muy vocales desde el punto de vista político (Perry y Cárdenas, 1986, Cap. XIV).

Algo parecido había sucedido periódicamente en el pasado. Cada reforma tributaria (v.gr. la de 1961) fijaba las tasas y exenciones a niveles considerados en su momento como razonables. El proceso inflacionario iba aumentando la tasa efectiva nominal de tributación, ello estimulaba una mayor evasión y finalmente propiciaba reformas parciales que eran aprovechadas por los grupos con mayor poder político. El sistema se iba convirtiendo en una 'colcha de retazos', con privilegios crecientes para algunos grupos, con mayores costos de administración y una menor elasticidad del recaudo; hasta que se hacía necesaria una reforma integral que procuraba nivelar de nuevo las cargas. Ante la ausencia de ajustes por inflación, este proceso tendía a repetirse periódicamente.

De otra parte, en la reforma de 1974 y en reglamentaciones posteriores se autorizó la utilización de sistemas acelerados de depreciación con plazos muy inferiores a la vida útil de los activos, como una compensación a la falta de indexación en el valor de los activos, lo que tuvo un impacto significativo sobre el nivel de reservas líquidas para inversión de las empresas.

Estos primeros pasos, sin embargo no afrontaron uno de los problemas más graves de la falta de ajustes por inflación en el sistema tributario, a saber, el gravamen pleno a los rendimientos financieros nominales y la deducción completa de los gastos financieros nominales. A principios de 1983, el gobierno, mediante el uso de poderes constitucionales de excepción y por recomendación de la Comisión Asesora Fiscal creada en octubre del año anterior, expidió normas al respecto muy similares a las que ha-

brían de introducirse después en la reforma de 1986<sup>1</sup>. No obstante, dado el contexto recesivo del momento, hubo una fuerte reacción del sector empresarial por el incremento en las cargas tributarias que hubiese provocado esta medida, en empresas afectadas por altos niveles de endeudamiento, así como por su percepción de que la no deducibilidad completa de gastos efectivos, como los financieros, constituía una medida arbitraria, ante la falta de discusión pública sobre el tema, que facilitó luego la adopción de las normas respectivas en 1986. Pero fue, ante todo, la rebaja en tarifas a las sociedades, la eliminación de la doble tributación a los dividendos y el fin de la recesión económica, lo que permitió en 1986, desde un punto de vista político, la aprobación de los correctivos por inflación en los gastos financieros.

## V. LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS AL REGIMEN ACTUAL

A continuación se resumen y comentan brevemente las recomendaciones particulares contenidas en el libro de McLure, *et al* (1988) sobre *Tributación del ingreso de los negocios y el capital en Colombia* con respecto a estos temas:

- a) Los autores sugieren perfeccionar el sistema de ajustes por inflación (ad-hoc) sobre flujos de ingresos y egresos iniciado en 1974 y ampliado en 1986, en lugar de adoptar un sistema integral de ajustes por inflación en todos los rubros del balance como el que opera actualmente en Chile. Su recomendación al respecto se fundamenta en la falta de experiencia suficiente en Colombia, tanto por parte de los contribuyentes como de la administración tributaria, en el manejo de sistemas indexados con la inflación.

Sin embargo advierten el riesgo que en algunos países, como los Estados Unidos, un sistema de indexación ad-hoc

puede conducir a que no se reconozcan créditos tributarios por los impuestos pagados en Colombia, lo que desestimularía la inversión extranjera en el país. Esta observación resalta la importancia de que la Administración de Impuestos Nacionales tenga contacto directo con la administración tributaria de otros países que hacen negocios con Colombia, con el objeto de evitar problemas y explicar claramente, cuando sea necesario, el sentido y alcances de las normas colombianas.

La adopción de un sistema integrado como el chileno en los balances de las empresas no es en realidad complejo. Sin embargo, presentaría dos dificultades grandes. La primera, de carácter político, consistiría en la percepción del contribuyente de que le estarían gravando incrementos estimados y no realizados en el valor de sus activos, ya que el sistema en esencia consiste en ajustar por inflación en los balances los activos y el patrimonio y llevar a pérdidas y ganancias como ingreso la valorización del activo y como egreso la del patrimonio. En Colombia ha habido una resistencia considerable al pago de valorizaciones no realizadas en impuestos como el de Valorización Municipal. Además, se regresaría al sistema anterior de gravamen pleno de los ingresos financieros y deducción plena de los gastos financieros, con todos los inconvenientes que traería esta aparente 'marcha atrás'. Estos problemas, sin embargo, podrían superarse con una amplia campaña de explicación de la 'racionalidad' del sistema.

La segunda, de carácter práctico, consiste en la dificultad de aplicar el sistema a las personas naturales. Sería necesario o bien utilizar para este fin la declaración patrimonial como equivalente al 'balance' de estos contribuyentes o bien utilizar para ellos un sistema ad-hoc de ajustes sobre flujos. El primer caso representaría una aproximación imperfecta y el segundo induciría todo tipo de 'arbitrajes' tributarios (v.gr. pagos falsos de

<sup>1</sup> De hecho el proyecto de ley del gobierno era casi idéntico.



intereses de las empresas —totalmente deducibles— a los individuos —sólo parcialmente gravados—. Este constituye, sin duda, el argumento más fuerte contra la adopción del sistema chileno.

- b) Recomiendan ajustar el valor de los activos fijos depreciables y amortizables con un único índice de inflación (presumiblemente el índice ponderado de costo de la vida de obreros y empleados) y, simultáneamente, establecer de nuevo períodos de depreciación y amortización correspondientes a la vida económica útil de los activos en cuestión. Esta modificación eliminaría la variabilidad que aún conserva la tasa de tributación efectiva sobre el rendimiento de estos activos ante diferentes tasas de inflación. Se argumenta válidamente a favor del uso de un índice único, en lugar de índices específicos vinculados con el costo de reposición de los activos, por cuanto de lo que se trata es de aproximarse a una medición del ingreso real como base de la tributación, así como por razones de índole administrativa. Sugieren que esta práctica debería ser variada en el caso de activos importados únicamente ante la ocurrencia de devaluaciones masivas del peso; esta sugerencia conduciría a eliminar en condiciones normales los ajustes por tipo de cambio que hoy contempla la legislación tributaria colombiana.
- c) La aplicación del nuevo sistema cubriría exclusivamente a los activos adquiridos después de la expedición de las nuevas normas, como quiera que de lo contrario ocurriría una considerable pérdida de ingresos tributarios y una ganancia extraordinaria injustificada para las empresas, sin incidencia alguna en las decisiones futuras de inversión. Esta sugerencia tiene especial importancia en el caso de sectores muy intensivos en capital, como es el caso de la industria minera y del petróleo.
- d) En el caso de la propiedad raíz, se considera que el uso de índices específicos de indexación es más viable administrativamente y más correcto desde el punto de vista de valoración patrimonial, pero no desde el punto de vista de la medición real del ingreso asociado con estos bienes. Por lo tanto, la sugerencia implícita es la de aplicar también en este caso un índice único de indexación con la inflación.
- e) En el caso de los inventarios, se demuestra que el método correcto de contabilización sería el sistema FIFO (first in, first out) con indexación del costo de los bienes, por lo cual se recomienda permitir esta opción. Sin embargo, se sugiere también mantener la opción de usar el sistema LIFO (last in, last out), siempre y cuando se indexe el valor del inventario inicial, ya que en estas condiciones provee una aproximación razonable tanto para propósitos de la medición del ingreso como del patrimonio real.
- f) En materia de flujos financieros, se consideran apropiadas las disposiciones de la reforma de 1986, excepto en cuanto excluyen del sistema a las instituciones financieras, con lo cual se da una ventaja excesiva a la adquisición de activos a través de este tipo de instituciones y en particular a los sistemas de arrendamiento financiero (leasing).
- g) Asimismo, se sugiere modificar las normas de transición, con el objeto de que las nuevas disposiciones no se apliquen en su totalidad a la deuda existente al momento de expedición de la reforma, por cuanto este hecho generó una pérdida extraordinaria para las empresas endeudadas y no tiene incidencia sobre las nuevas decisiones de endeudamiento. Sobre el particular, se recomienda la utilización de fórmulas aproximadas, vinculadas con el nivel de gastos financieros en el "año base" de 1986, ante la enorme dificultad administrativa que conllevaría un procedimiento más preciso. Este es, sin duda, uno de los aspectos más complejos de las modificaciones sugeridas.
- h) En todos los casos, se recomienda utilizar el índice de inflación del año grava-

ble respectivo y no del año anterior, como ocurre con las normas vigentes.

- i) El informe recomienda, adicionalmente, que no se introduzcan ajustes por inflación en la contabilidad tributaria de las deudas malas y las ventas a plazos, ya que las dificultades administrativas que esto acarrearía no se compensan con las ventajas que se obtendrían por una mejor medición del ingreso real.
- j) El estudio no recomienda extender el sistema de ajustes por inflación a la contabilidad corriente de las empresas. En este punto discrepo de los autores. Las decisiones empresariales y el funcionamiento de las bolsas de valores y el mercado de capitales ganarían mucho con la adopción de ajustes por inflación en los balances. Considérese, por ejemplo, el hecho de que ya no sería posible —como lo es ahora— distribuir dividendos sobre utilidades que no son reales. Las ventajas de tener un sistema único de contabilidad, tanto para las empresas como para el Estado, compensan con creces cualquier otro problema que se derive de esta decisión. Los autores sugieren que algunas normas tributarias pueden llegar a ser arbitrarias en algún momento y distorsionarían inconvenientemente los estados financieros comerciales de las empresas. La solución a este problema es triba precisamente en evitar arbitrariedades mayores en las normas fiscales.
- k) Asimismo, el informe sugiere que la indexación en el valor de los activos se utilice plenamente para propósitos del impuesto al patrimonio y para la determinación de la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio. Con respecto a este tema, recomienda eliminar las concesiones injustificadas introducidas por la reforma de 1986, así como eliminar las excepciones que han introducido normas anteriores a la aplicación de la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio para ciertos activos. Simultáneamente, propone eliminar el sistema de renta presuntiva mínima sobre ingresos bru-

tos, por cuanto este sistema carece de justificación económica y conduce a inequidades, en contraste con lo que sucede con el sistema de presunción basado en el patrimonio. Además sugieren que la renta presuntiva mínima se compare tan sólo con las rentas de capital y mixtas y no con las puras de trabajo. Lo anterior debería acompañarse por una reducción en las tasas del impuesto patrimonial y en la tasa de la presuntiva. El gobierno posee autorizaciones para este tipo de reformas, que mejorarían considerablemente la equidad del sistema tributario y el control a la evasión.

Presento esta síntesis de recomendaciones del informe, por cuanto considero que su adopción, tal y como lo demuestran los autores, mejoraría considerablemente la equidad del sistema tributario colombiano y su incidencia sobre el proceso de inversión y financiamiento de las empresas. Conviene advertir, sin embargo, la enorme complejidad de las normas de transición requeridas. Sobre este punto específico las recomendaciones de los autores merecen una mayor reflexión. Debo igualmente repetir que discrepo de ellos en la apreciación de que no es conveniente extender el sistema de ajustes por inflación a la contabilidad corriente de las empresas.

## VI. LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE 1986 Y LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS SOBRE LA CAPITALIZACION Y EL AHORRO DE LAS EMPRESAS

Como se indicó en la Sección III, el sesgo del sistema tributario a favor del financiamiento crediticio de las inversiones y, en contra, en particular, de la emisión de acciones, no fue la única causa del incremento del nivel de endeudamiento de las empresas. En la medida en que subsistan las demás causas (el subsidio al endeudamiento a largo plazo a través de los Fondos de Fomento y la estructura de control de las Sociedades Anónimas) el efecto de la reforma de 1986 sobre la estructura financiera de



las empresas no será probablemente tan significativo como pudiera pensarse.

Si se desea tener un mayor impacto sobre el nivel de financiamiento interno de la inversión de las empresas, habría que operar sobre otras variables. La evidencia demuestra que las empresas financian la mayor parte de su inversión con recursos propios provenientes de dos fuentes: 1) las reservas que no causa erogaciones, 2) las utilidades retenidas (Fedesarrollo, 1988).

La indexación del valor de los activos aumentaría, en principio, el valor de las reservas de depreciación, *siempre y cuando que las nuevas normas se extiendan a la contabilidad comercial de las empresas*, máxime por cuanto las normas de depreciación acelerada introducidas a partir de 1977 no tuvieron que aplicarse a los balances comerciales (con lo que no se obtuvo todo el efecto positivo que podrían haber tenido sobre la tasa de ahorro de las empresas). Más aún, esta consideración podría utilizarse para fijar vidas útiles para propósitos de depreciación fiscal y contable no tan aceleradas como las actuales, pero algo más cortas que las reales. La experiencia de 1974 muestra que este tipo de disposiciones tiene una respuesta clara en el nivel de ahorro de las empresas (Perry y Cárdenas, 1986, Cap. IX).

A su vez, en esta óptica, la eliminación de la doble tributación puede reducir los estímulos a la retención de utilidades. Podría haber valido la pena mantenerla parcialmente, con esta consideración en mente, lo que además hubiese atenuado el efecto regresivo de la fórmula por la que se optó para ese propósito. En efecto, la fórmula correcta —aunque administrativamente más compleja— para 'integrar' la tributación del socio y la sociedad, hubiera consistido en continuar gravando los dividendos de los accionistas, pero permitiéndoles descontar un crédito tributario por el impuesto pagado a nivel de sociedad. La fórmula escogida en 1986 (eliminar el gravamen a los dividendos) era la más consecuente con los objetivos de simplificación administrati-

va, pero equivale a gravar con un 30% los dividendos recibidos por todos los contribuyentes, así éstos tengan una TME más baja, lo que castiga a los accionistas de bajos ingresos. El mantener algún nivel de doble tributación para dividendos recibidos por contribuyentes con TME mayores a un determinado valor, hubiese compensado en parte esta discriminación y hubiese mantenido un estímulo a la retención de utilidades. Naturalmente ello no hubiese sido lo apropiado si lo que se buscaba era estimular *específicamente* el movimiento accionario y no simplemente propiciar menores niveles de endeudamiento.

## VII. LA PROPUESTA DEL "IMPUESTO SIMPLIFICADO ALTERNATIVO"

Esta propuesta alternativa tendría, ciertamente, la virtud de la simplicidad y podría contribuir a un mayor estímulo a la inversión privada, y en particular a la inversión extranjera en Colombia, al eliminar totalmente el gravamen a los ingresos de capital. Sin embargo, el costo en términos de equidad y de recaudo, o las implicaciones de los correctivos que sería necesario aplicar para reducir estos problemas (tasas marginales más altas, tasas más altas y controles más estrictos al gravamen del patrimonio, las herencias y las donaciones; recomendadas en el informe) harían, a nuestro juicio, altamente cuestionable la adopción de un sistema de este tipo en lugar del Impuesto de Renta.

En efecto, si se desea mantener algún nivel de tributación sobre ingresos de capital, habría que preservar y aumentar las tasas y controles sobre el impuesto de patrimonio y a las herencias y donaciones. Sin embargo, el impuesto al patrimonio perdería su actual coordinación con el impuesto de renta, con lo que su administración se haría más difícil. Además, habría que abandonar la presunción de renta mínima sobre el patrimonio, con lo que el sistema tributario perdería una de sus principales herramientas de control de la evasión y equidad efectiva con que cuenta. Por su parte, la pérdida de recaudos ocasionada por el des-

gravamen tendría que ser compensada con una elevación generalizada de las tasas, lo que, además de impolítico, agravaría la inequidad inherente al nuevo impuesto. En cualquier caso, como lo sugieren los autores, sería necesario contar con estimativos detallados de las consecuencias sobre recaudo y la distribución de las cargas tributarias que ocasionaría un cambio tan radical, antes de pensar en su eventual adopción.

De otra parte, el Impuesto Simplificado Alternativo tendría el inconveniente de acentuar el carácter procíclico del sistema tributario. En efecto, en un período recesivo la baja en las tasas de inversión aumentaría las tasas efectivas de tributación sobre utilidades (aunque habría un descenso en las utilidades, este efecto sería menor que el de la baja en las tasas de inversión inducida por las bajas ventas). Lo contrario sucedería en períodos muy expansivos, cuando un auge en inversión reduciría drásticamente la tasa efectiva de tributación sobre utilidades.

Debo señalar que la discusión a este respecto contenida en el Informe es mucho menos convincente que la de los demás tópicos que cubre, lo que probablemente refle-

ja el hecho de que se trata de una alternativa de reciente desarrollo intelectual, que no ha sido experimentada aún en ninguna parte y que carece todavía de una discusión suficientemente amplia de sus virtudes y defectos en la literatura internacional. De todas maneras, las autorizaciones otorgadas por el Congreso al Ejecutivo no permitirían adoptar esta propuesta alternativa por ahora. Quizá sea mejor así, ya que ello da más tiempo para examinarla con el detenimiento que amerita.

#### REFERENCIAS

- Fedesarrollo, "La inversión privada en la coyuntura actual", *Coyuntura Económica*, marzo de 1988.
- McLURE, Charles, *La tributación de la Renta Proveniente de los Negocios y del Capital en Colombia*, Bogotá, Dirección General de Impuestos, 1988.
- OCAMPO, José Antonio y Guillermo, PERRY, "La Reforma Fiscal, 1982-1983", *Coyuntura Económica*, marzo, 1983.
- PERRY, Guillermo y Mauricio CARDENAS, *Diez años de Reformas Tributarias en Colombia*, CID-FEDESARROLLO, 1986.