

# Impacto Económico y Social de la Ley de Estimulos Tributarios

En las pasadas sesiones extraordinarias el Congreso Nacional aprobó el proyecto de ley sometido a su consideración “por el cual se crean estímulos tributarios para las sociedades anónimas, se aumentan las exenciones personales y se dictan otras disposiciones en materia tributaria”.

El nuevo estatuto —ley 6a. del 2 de abril de 1973— introduce modificaciones a la legislación tributaria del país que son perjudiciales para la economía nacional. Disminuye los ingresos fiscales en una situación coyuntural de déficit considerable y presiones inflacionarias, cuando lo aconsejable habría sido procurar mayores recursos fiscales. Además introduce elementos adicionales de inequidad y regresividad al sistema tributario colombiano, haciendo aún más injusta la distribución del ingreso en el país. Así pues, es inconveniente desde el punto de vista económico por cuanto agravará el ya considerable déficit fiscal. Desde el punto de vista social, acentúa la concentración del ingreso partiendo de una situación que ya es de las más inequitativas del continente.

A continuación se analizan las principales modificaciones introducidas en el régimen tributario en su orden de aparición en la ley.

## A. Tarifas a personas jurídicas

La ley modifica la tarifa del impuesto básico de renta de las personas jurídicas así:

Para las sociedades colectivas, ordinarias de minas, sociedades de hecho, comunidades organizadas, corporaciones, asociaciones y fundaciones se establece una tarifa de 4% sobre los primeros \$60.000 de renta y 6% sobre el exceso. Anteriormente era del 3% sobre los primeros \$100.000 y 6% sobre el exceso.

Para las sociedades de responsabilidad limitada, en comandita simple y de hecho, que participen de la naturaleza de las anteriores se fijan las escalas sobre la renta líquida gravable que figuran en el cuadro IX.1.

Las modificaciones a este tipo de sociedades tienen su origen en una propuesta del documento *Bases para una*

*Reforma Tributaria en Colombia* (Informe Musgrave) y en las propuestas hechas al Congreso en el año 1970 por el Ministerio de Hacienda. La idea de dichos documentos era fijar para estas sociedades una tasa global única que las acercase al nivel de tributación de las sociedades anónimas y que estuviese acompañada de un alivio para las sociedades más pequeñas (alrededor de los \$50.000 de renta líquida gravable).

En lo que se refiere a las sociedades colectivas, la nueva ley incrementa en forma amplia el impuesto de las sociedades pequeñas y ligeramente el de las sociedades grandes. Por ejemplo, para una empresa pequeña con \$60.000 de renta líquida gravable, el incremento de sus impuestos es del orden de 33%, mientras que para una empresa grande con \$2.000.000 de renta líquida, el incremento de los impuestos equivale al 2%.

En cuanto a las sociedades limitadas, un sistema en el cual las personas naturales son gravadas con tarifas marginales progresivas exige el establecimiento de una tasa proporcional única al nivel del ente jurídico. Con mayor razón cuando la repartición de utilidades se presume en forma automática para este tipo de organización. Existe una justificación de tipo práctico para la fijación de una tasa proporcional a las sociedades en razón de la naturaleza misma de las personas jurídicas. Estas, a diferencia de la persona natural, pueden fraccionarse en unidades que minimicen su posición gravable. El sistema anterior había sido objeto de numerosas críticas, entre otras razones porque establecía tres escalas de tasación marginal lo cual era considerado excesivo. La innovación de la nueva ley consiste en elevar a seis el número de escalas para llegar a la nueva tasa marginal de 20%.

Escalas marginales de este orden traen

consigo un incremento en la propensión marginal a evadir. Como el sistema permite hacerlo legalmente en este tipo de sociedades, el resultado final será el fraccionamiento de éstas. Este fraccionamiento legal tiene para las sociedades inconvenientes no justificables anteriormente, dado el monto inferior de la marginalidad. El fraccionamiento no se produciría dentro de la modalidad prevista en el artículo 191 del decreto 437 de 1961, que estableció el recargo por fraccionamiento. El fraccionamiento puede perjudicar además a los trabajadores a través de reducciones en las prestaciones sociales.

## B. Estímulos directos a la capitalización de sociedades anónimas y limitadas

La nueva ley repite la disposición sobre reserva de fomento económico establecido por el artículo 109 de la ley 81 de 1960, pero elevando su monto del 5% al 10%. Varios estudios del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda<sup>1</sup> han subrayado los defectos inherentes a este tipo de estímulos, los cuales deberían ser reemplazados por sistemas que no empleen como variable básica las utilidades de las empresas y que estuvieran además enfocadas a dar una racionalidad económica al desenvolvimiento de un país con exceso de mano de obra, estimulando actividades trabajo-intensivas.

Las sociedades de responsabilidad limitada, en comandita simple o por accio-

<sup>1</sup> Richard C. Porter, *La efectividad de la exención tributaria en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, julio de 1968. Antonio Urdinola, *Incentivos especiales a la producción: Las industrias básicas y complementarias*, Memorando al Vice-ministro de Hacienda y Crédito Público, agosto de 1968; Joaquín Bohórquez B. *Exención a las industrias básicas y complementarias*, Memorando para el Ministro de Hacienda y Crédito Público, septiembre de 1969.

nes colectivas y las fundaciones con ánimo de lucro podrán gozar del beneficio someténdose voluntariamente al control de la Superintendencia respectiva. La redacción del párrafo habría podido ser más clara, pues parece ignorar el control a que están sometidas algunas de estas sociedades. Sin embargo, armonizando las disposiciones se concluye, por motivos obvios, que a las ya sometidas a cada Superintendencia se aplicará lo dispuesto para las anónimas; para las demás operará el beneficio en la medida en que opten por el control.

CUADRO IX - 1

**TASA MARGINAL DE IMPUESTOS PARA LAS  
SOCIEDADES DE RESPONSABILIDAD  
LIMITADA, EN COMANDITA SIMPLE Y DE  
HECHO**

Renta líquida gravable			Tasa marginal
1	—	60.000	4%
60.001	—	100.000	6%
100.001	—	300.000	8%
300.001	—	500.000	12%
500.001	—	1.000.000	16%
1.000.001	—	en adelante	20%

Fuente: Ley 6a. del 2 de abril de 1973

### C. Estímulos a las personas para adquirir acciones de sociedades anónimas

La ley declara exentos los primeros \$30.000 de los dividendos recibidos por personas naturales con un patrimonio líquido inferior a \$2.000.000. La suma exenta fue incrementada en un 50 %, mientras que el patrimonio límite se incrementó en un 233%. No es clara la lógica detrás de estas proporciones. El objetivo no parece compatible con ciertos principios básicos de equidad tributaria. En efecto, se estima que menos del 1% del total de los contribuyentes po-

seen patrimonios superiores a los \$2.000.000 de renta líquida<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista de distribución de ingresos, un contribuyente con entradas de \$30.000 anuales (y bajo la presunción extrema de que no tiene ingresos distintos a los dividendos) se encuentra dentro del reducido grupo del 7.7% de la población que percibe el 51.2% del ingreso nacional<sup>3</sup>. Además, para cerrar el círculo de la exención tributaria, la ley establece exención del impuesto de patrimonio para los primeros \$300.000 invertidos en sociedades anónimas colombianas. Esto equivale a excluir potencialmente de la base tributaria en forma total a las personas de más altos ingresos. Frecuentemente, se arguye que, ya que existe un sistema general de exenciones para otro tipo de papeles, la nueva medida es conveniente porque busca eliminar una competencia injustificada. Sin embargo, es discutible un argumento equivalente a decir que, ya que en algunos sectores existe inequidad tributaria, lo correcto es hacerla extensiva a todos los demás.

Por otra parte, esta disposición es retroactiva al año de 1972, lo cual difícilmente se justifica. El objetivo básico de este tipo de incentivos es impulsar a uno o varios sectores económicos (consumidores, productores, trabajadores, etc.) a actuar de manera distinta a lo que habría sido su comportamiento sin la exención. No es lógico, por lo tanto, incurrir en un costo fiscal de esta índole (es decir, incluir el año pasado) *ex post facto*. El comportamiento económico de una persona antes de la promulgación de la

<sup>2</sup> Cálculo basado en el documento de trabajo del Informe Musgrave, *Reforma del Impuesto de Patrimonio*, distinguido con el número D-3, pág. 257.

<sup>3</sup> Cálculos basados en el estimativo de distribución de ingresos elaborado por C.P. MacLure para el Informe Musgrave.

nueva ley necesariamente tuvo motivaciones independientes de ésta, puesto que ella le era desconocida.

#### **D. Incremento de las exenciones de las personas naturales<sup>4</sup> y nuevo sistema para su reducción**

Como reconocimiento del problema inflacionario que sufre el país, la nueva ley incrementa en un 50% el monto de la renta líquida a partir de la cual comienza a operar la disminución gradual de las exenciones. Asimismo introduce la deducción del total de los pagos hechos a abogados y a otros profesionales, el total de lo pagado por educación y salud, así como también el total de lo pagado por alquiler de la casa de habitación. Todo lo anterior sujeto al nuevo sistema de reducción.

La idea de la inclusión total de los pagos mencionados se discutió durante las sesiones que produjeron la reforma del año 1969. Se argumentaba entonces que las sumas recibidas por los profesionales independientes y por los arrendatarios de inmuebles no eran declaradas o lo eran en mínima proporción, ya que las personas que hacían el pago a su vez no tenían interés en declararlo para fines tributarios por no ser este pago deducible en algunos casos, y en otros aceptado por un monto demasiado bajo. Esto imposibilitaba el cruce de cuentas necesario para controlar efectivamente dicha evasión. El nuevo sistema promovería el interés en declarar las sumas pagadas y por ende facilitaría el control de los antiguos evasores. Además, no se produciría ninguna pérdida tributaria puesto que la exención del uno se vería más que compensada con el impuesto del otro.

Este tipo de argumento no es enteramente correcto por las siguientes razones:

1. No existe actualmente la posibilidad de hacer un cruce total de cuentas. El cruce implícito en el argumento conlleva costos de control superiores al mayor recaudo que podría obtenerse en consecuencia de los mismos. Además, la evasión que se produce a nivel de profesionales independientes parece ser pequeña<sup>5</sup>.

2. Bajo un sistema tributario equitativo, el estado reconoce ciertos gastos que se consideran necesarios para alcanzar un nivel mínimo de subsistencia. El reconocimiento indiscriminado de cualquier tipo de gasto con el fin de controlar la evasión resulta en un sistema que conlleva a distorsiones peligrosas no solo desde el punto de vista de la equidad, por el reconocimiento de los gastos suntuarios de las personas de altos ingresos, sino también por su efecto sobre ciertas variables macroeconómicas. En este caso, el fin no justifica los medios. De hecho, existen otros medios de control más efectivos, que no implican la destrucción del sistema fiscal en su estructura básica.

Considérese, por ejemplo, la situación de dos contribuyentes con igual capacidad tributaria, el primero de los cuales toma en arrendamiento una casa modesta con el fin de incrementar su capacidad de ahorro, mientras que el segundo decide gastar gran parte de su ingreso en el arrendamiento de una mansión lujosa. Dentro del postulado de la nueva ley, el primer contribuyente sería colocado en una posición tributaria desventajosa con respecto al segundo. Esto constituye un desconocimiento del principio de la

<sup>4</sup> El beneficio cobija a toda clase de rentas independientemente de su origen y no únicamente a las rentas de trabajo.

<sup>5</sup> Joaquín Bohórquez B., *La evasión de impuestos al nivel de profesionales independientes*, Memorando para el Secretario General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junio de 1968.

equidad horizontal tan necesario dentro de un sistema que busque la justicia tributaria. De otra parte, la política tributaria debería ser uno de los instrumentos si no dinámicos, por lo menos neutrales con respecto al ahorro. En este caso, además de no ser neutral estimula el consumo de bienes y servicios suntuarios.

Hay reformas más indicadas con respecto a los arrendamientos. Se debería eliminar la distorsión creada por la existencia simultánea de una renta de goce para el que habite su propia vivienda y la exención de arrendamientos pagados para el que habita una propiedad ajena. Ella conduce a que una misma persona, si habita su propia casa, tiene que declarar una renta de goce sobre la cual paga impuestos. Pero si habita una casa idéntica de propiedad ajena, no solo no tiene que declarar renta de goce, sino que además su base tributaria se ve aún más reducida por la exención de los arrendamientos pagados.

Ante esta inconsistencia, puede pensarse en una situación bajo la cual dos contribuyentes propietarios de casas optimizarían su posición tributaria mediante el arrendamiento recíproco de las mismas.

## E. Gastos médicos

El sistema anterior no concedía exenciones de este tipo a las grandes rentas mediante el sistema de desvanecimiento total. La nueva ley concede la exención a todos los niveles de ingresos, mediante la abolición del desvanecimiento total. Conceder una suma hasta ciertos topes de ingreso implica el reconocimiento de que una persona pobre tiene un límite físico al gasto por encima de cierto nivel. Equivale simultáneamente al reconocimiento por parte del estado de los servicios médicos a través de entidades estata-

les. Sin embargo, a medida que el estado colombiano progresa en la prestación de este tipo de servicio para los grupos de bajos ingresos, como ha sucedido a partir de 1969, lo indicado es no modificar en absoluto el monto exento. Conceder la exención sin límite de ingresos equivale en parte a reconocer la exención únicamente para los niveles de altos ingresos no usuarios por lo general de los servicios médicos colectivos del estado. Y olvida la representación que también existe del gasto médico puramente suntuario.

## F. Gastos educacionales

Se ha escrito abundantemente sobre la importancia de la educación dentro del proceso de desarrollo y, en consecuencia, sobre la necesidad de expandir la educación pública. La ley del año de 1969 había fijado una suma exenta correspondiente al gasto posible en dicho rubro, por familias de bajos ingresos, como reconocimiento de la imposibilidad del estado de atender la totalidad de la población estudiantil a nivel de educación primaria, con un sistema de enseñanza gratuita. Sin embargo, no se debe ignorar el hecho de que gran parte de los recaudos tributarios se destinan a la educación gratuita, de los cuales son usuarios principales los niveles de menores ingresos. Así pues, la disminución de recaudos ocasionados por mayores exenciones para gastos educativos tiene un impacto regresivo. La mayor parte del incremento en las exenciones corresponderá a las mayores matrículas que pagan los niveles de altos ingresos en los colegios y universidades privadas. La pérdidas de ingresos fiscales afectará la capacidad gubernamental para efectuar gastos en la educación pública. Como consecuencia el nivel educacional de los grupos de bajos ingresos se perjudicará por concepto de un subsidio al gasto educacional de los grupos de altos ingresos.

## G. Nuevo sistema de pérdida o disminución de las exenciones

La introducción de un sistema de reducción gradual en el año 1969 obedeció a la gran concentración de contribuyentes en lo que se denominó el punto de ruptura, un punto a partir del cual la adición de un peso en el ingreso produce un salto elevado en la base gravable, por la pérdida total de algunas exenciones. La inequidad del sistema producía un incremento considerable en la propensión marginal a evadir impuestos en dicho punto. Esto se consideró un problema de tipo estructural superado a partir de dicho año.

La nueva ley sin embargo introduce nuevamente el problema, esta vez no con un solo punto de ruptura sino con ocho. Así, por ejemplo, por el hecho de pasar la renta líquida de \$70.000 a \$70.001 (escala segunda), o sea un incremento del 0.0000142%, la suma no exenta se incrementa en un 50%. Es decir, la variación incremental de la suma no exenta como relación porcentual del incremento en la renta es desproporcionalmente alta.

En un caso semejante la tasa marginal efectiva del impuesto puede exceder el 100% lo cual actúa como estímulo para ocultar ingresos en dicho margen o quizás, como desestímulo para obtener ingresos adicionales.

## H. Tratamiento especial a los pilotos de la Fuerza Aérea Colombiana

La nueva ley introduce un tratamiento tributario de privilegio para los pilotos de la fuerza aérea. Considera como renta gravable únicamente el sueldo básico, con exclusión de las primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales, sin perjuicio de las exenciones generadas señaladas por la ley.

Siempre ha habido sectores de contribuyentes a los cuales se les ha conce-

dido un tratamiento especial y diferente al de los demás, vg. viudas, veteranos de guerra, congresistas, etc. Como un grupo de presión logra imponer sus puntos de vista y otros no, es un tema que corresponde a los estudiosos de la ciencia política. No obstante, el precedente establecido por este caso particular es inconveniente para la existencia de un sistema coherente. Deja pocos argumentos al gobierno para no retroceder al establecimiento de un sistema tributario cédular con tantos sistemas o tratamientos tributarios particulares como grupos de presión y en proporción al peso de cada uno de ellos dentro de los estamentos sociales.

## J. Exceso de utilidades y misceláneos

### 1. Exceso de utilidades

La ley modifica escalas y tarifas a fin de hacerlas más favorables al contribuyente y además, prevé la inversión del equivalente del impuesto en papeles de rentabilidad comercial. En la práctica, estas medidas equivalen a la derogación del impuesto.

### 2. Salarios

La ley aumentó en un 30% el límite de los salarios deducibles. Este procedimiento no era indispensable pues el Ministerio de Hacienda está facultado en forma permanente para hacerlo en virtud del párrafo 8 de la ley 63 de 1967.

### 3. Retención

La ley dispone un incremento en la retención del impuesto de renta en que se incurra por concepto de algunos pagos al exterior. Las diferentes modalidades que revisten los pagos al exterior es una materia cuya completa reglamentación está en mora. En el año de 1970 se elaboró en el Ministerio de Hacienda un proyecto que cobija los problemas existentes hoy en día dentro de este campo

y que habría permitido darles un tratamiento coherente y completo.

#### H. Comentario final

La nueva ley es regresiva, tiene una estructuración antitécnica y carece de correspondencia con un plan global. No es lógico que, en momentos en que el país atraviesa una crítica situación fiscal, se rebajen los tributos por iniciativa del propio gobierno, cuando lo contrario parece ser lo indicado.

Resulta difícil hacer compatible la política fiscal implícita en la nueva ley

con el objetivo de procurar una mayor justicia social.

Anteriormente se había incrementado la tributación indirecta (impuesto de timbre y otros) lo cual introduce mayor regresividad al sistema tributario. La ley que se comenta rebaja la tributación directa mediante una reestructuración también de carácter regresivo.

En síntesis, la nueva ley constituye un ejemplo costoso de improvisación en materia tributaria que afectará negativamente el bienestar de los sectores más débiles de la población.