

Documentos

FCE - CID

Documento Escuela de Economía

N° 54

ISSN 2011-6322 · Febrero 2015

IMPUESTO SOBRE LA RENTA:
dime cómo opera y te diré cómo redistribuye

*INCOME TAX:
tell me how it works and I will tell you how it redistributes*

Jorge Armando Rodríguez

IMPUESTO SOBRE LA RENTA: dime cómo opera y te diré cómo redistribuye

Resumen

Este artículo examina las características del impuesto sobre la renta colombiano y la manera en que ellas moldean su potencial distributivo. El escrito llama la atención sobre la importancia de distinguir entre la distribución de la carga tributaria y el efecto de la misma sobre la distribución del ingreso. Muestra que la versión del impuesto mínimo alternativo instaurada en el país discrimina entre categorías de ingresos laborales y de capital. También explora los rasgos distributivos de diferentes sistemas de integración entre el impuesto personal y el de sociedades, en condiciones de elevada concentración del ingreso. Las repercusiones probables del llamado impuesto plano, cuya adopción promovió el gobierno nacional en la primera década del siglo XXI, son objeto de discusión. Las tarifas nominales son vistas ante todo como parte del engranaje impositivo estatutario, pero no se desconoce su dimensión de señales institucionales. El artículo ofrece algunas estimaciones de las tarifas efectivas, contrastándolas con las obtenidas por otros estudios.

Palabras clave: Impuesto sobre la renta, Distribución de la carga tributaria, Distribución del ingreso, Política tributaria colombiana.

Código de Clasificación JEL: H24, H25, K34, D31, E25.

INCOME TAX: tell me how it works and I will tell you how it redistributes

Abstract

This paper examines the characteristics of the Colombian income tax and the way they shape its distributive potential. It draws attention to the importance of distinguishing between the distribution of the tax burden and the effect thereof on the distribution of income. It shows that the version of

¹ Profesor Asociado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia; afiliado al Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la misma universidad. Este artículo se benefició de los comentarios de Javier Ávila, a quien agradezco.

² Igualmente, puede hablarse del régimen procedimental y sancionatorio como parte del diseño del tributo. Sin embargo, este tema no se abordará aquí.

the alternative minimum tax introduced in the country discriminates between categories of labor and capital incomes. It also explores the distributional features of different integration systems between the personal and corporate income tax, in a situation where income is highly concentrated. The likely repercussions of the so-called flat tax, whose adoption was promoted by the national government in the first decade of the 21st century, are discussed. The nominal rates are seen primarily as part of the statutory tax machinery, but their role as institutional signals is not overlooked. The paper provides some estimates of effective tax rates, contrasting them with those obtained by other studies.

Keywords: Income tax, Distribution of the tax burden, Income distribution, Colombian tax policy.

JEL Classification: H24, H25, K34, D31, E25.

Documentos

FCE - CID

La serie Documentos FCE considera para publicación manuscritos originales de estudiantes de maestría o doctorado, de docentes y de investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia; resultado del trabajo colectivo o individual y que hayan sido propuestos, programados, producidos y evaluados en una asignatura, en un grupo de investigación o en otra instancia académica

Documentos FCE-CID Escuela de Economía
ISSN 2011-6322

La serie Documentos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:
<http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/>

Director Centro Editorial-FCE
Álvaro Zerda Sarmiento

Equipo Centro Editorial-FCE
Nadeyda Suárez Morales
Pilar Ducuara López
Jesús David Suárez Sosa

Contacto: Centro Editorial FCE-CID
Correo electrónico: publicac_fcebog@unal.edu.co

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera a la Escuela de Economía, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

Rector

Ignacio Mantilla Prada

Vicerrector General

Jorge Iván Bula Escobar

Facultad de Ciencias Económicas

Decano

José Guillermo García Isaza

Vicedecano

Rafael Suárez

Escuela de Economía

Director

Álvaro Martín Moreno Rivas

Coordinador Programa Curricular de Economía

Raúl Chamorro Narváez

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID

Director

Manuel José Antonio Muñoz Conde

Subdirectora

Vilma Narváez

IMPUESTO SOBRE LA RENTA: dime cómo opera y te diré cómo redistribuye

Por Jorge Armando Rodríguez

El impuesto sobre la renta ha solido considerarse una pieza fundamental de la caja de herramientas de la tributación progresiva. Casi un siglo después del frustrado intento de implementar el impuesto “sobre las rentas y ganancias de los ciudadanos” aprobado por el Congreso Constituyente de 1821, su versión moderna nació en nuestro medio con propósitos distributivos en la mira, además de buscar satisfacer las necesidades de recaudo de un estado fiscal débil, cuya financiación dependía altamente de los gravámenes sobre el comercio exterior. Esteban Jaramillo, artífice de su introducción en la Colombia de 1918, llegó a declarar que “el impuesto sobre la renta [es] el que mejor consulta los dictados de la justicia distributiva”. Aducía, a favor de esa aseveración, que la carga tributaria correspondiente recaía principalmente sobre quienes tienen mayor capacidad de pago, al tiempo que el impuesto permitía “disminuir en lo posible el peso que gravita sobre los menos pudientes”, aunque advertía en contra de la tentación de verlo como “una especie de piedra filosofal o panacea inagotable” (Alviar & Rojas, 1985, pp. 82-87).

Al menos hasta mediados de la década de 1970, los objetivos distributivos y de recaudo continuaron figurando de manera destacada en la economía política del impuesto sobre la renta, pese a que el gravamen llegó a ser demonizado en algunos círculos, más que todo de corte plutocrático, en donde se le tildaba de confiscatorio, de ser fruto de la envidia y hasta de comunista. Según Perry y Cárdenas (1986, p. 16), “las reformas [tributarias] de 1931, 1935 y 1953 condujeron a que Colombia dispusiera del impuesto sobre la renta más progresivo y productivo (medido como proporción del PIB) en toda América Latina, lo que no ocurrió sin una considerable oposición política de las clases pudientes y los gremios más representativos”. En parte bajo la inspiración de lo que hoy luce, con la ventaja que da la retrospectiva, como voluntarismo desarrollista y distributivo, se llegaron a adoptar, sin embargo, tarifas marginales excesivamente altas para algunas categorías y tramos de ingresos, a la vez que se concedían tratamientos preferenciales desmedidos y se descuidaba la administración tributaria. Por ejemplo, en la reforma de 1953 “Se promulgó una tabla de tarifas de 43 tramos para las sociedades anónimas”, según reporta Olivera (1996, p. 8). Como consecuencia, aun si el impuesto colombiano superaba a su pares de la región, la progresividad escrita en la legislación se tradujo en progresividad de hecho en forma irregular y

menguada, con el agravante de que las tarifas nominales excesivas, a contrapelo de los generosos incentivos impositivos, enviaban un mensaje equívoco sobre las condiciones fiscales e institucionales ofrecidas a los negocios.

Para el conservatismo fiscal en boga (o, quizás mejor, en el poder) desde la década de 1980, la política tributaria debería, en cambio, utilizarse como instrumento redistributivo si acaso de manera accesoria, configurando un giro ideológico marcado. Refiriéndose a las tendencias exhibidas por la ola internacional de reformas tributarias de los años ochenta, Boskin (1990, p. 3) señala que las preocupaciones del momento eran “los efectos adversos sobre los incentivos de las tarifas impositivas marginales altas y las distorsiones causadas por el tratamiento tributario diferencial de actividades económicamente similares, mientras se le restaba importancia a la equidad vertical como un objetivo central de la política tributaria”. En Colombia, la reforma tributaria de 1986, que redujo la tarifa marginal máxima del impuesto sobre la renta personal al 30% (igual porcentaje para el impuesto corporativo), frente al 56% fijado en 1974, se convirtió en un hito del nuevo rumbo de la política impositiva. Aunada a las preocupaciones por la simplicidad y la administración, la eficiencia económica, tratada a menudo como si fuera una cuestión de todo o nada (“la tributación progresiva es ineficiente”), no como una cuestión de grado, pasó a ser el nuevo mantra. Aunque la orientación general de la política tributaria ha tendido a mantenerse desde entonces, en la actualidad se vuelven a debatir los pros y contras del impuesto sobre la renta frente a otros gravámenes (por ejemplo, frente al impuesto a la riqueza y al gravamen a los movimientos financieros) para lograr objetivos distributivos, ante la comprobación de que el régimen tributario no hace bien la tarea de contribuir a reducir las brechas económicas existentes entre la población colombiana.

Al margen de si la política tributaria se lo propone o no, el impuesto sobre la renta por lo regular tiene efectos distributivos. En lugar de ignorar su existencia, es mejor considerarlos de manera expresa. En un país de elevada desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, la tributación debería contribuir a reducirla o, como mínimo, no debería empeorar semejante estado de cosas. Salvo quizás por influencia del azar, para que el impuesto sobre la renta sea progresivo de hecho, es necesario, aunque no suficiente, que esté diseñado para el efecto en la legislación. Es preciso tener en cuenta que los elementos constitutivos del impuesto, incluyendo la definición o escogencia de las unidades contribuyentes, de la base gravable y del esquema de tarifas, están entretreídos, de suerte que la manera como el impuesto funciona y distribuye no puede ser descrita cabalmente si no se considera la interrelación entre tales elementos y su efecto conjunto (abordar elemento a elemento facilita la exposición, pero hay que distinguir entre las necesidades de la exposición y la forma de

operación del impuesto). Además de los elementos señalados, el impuesto está constituido por el régimen de impuesto mínimo alternativo y el sistema de integración entre el gravamen de las personas naturales y el de las personas jurídicas, así como también por su punto de impacto en el circuito o flujo de ingresos de la economía². Por eso, no basta con que la estructura de tarifas nominales o estatutarias del impuesto sean progresivas para que la carga tributaria resultante se distribuya en forma progresiva. Para entender cómo este impuesto distribuye, el escrutinio debe ir más allá de las tarifas estatutarias. Este escrito se propone avanzar en esa dirección, teniendo en mente que, por mandato constitucional, el sistema tributario debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (CP, art. 363) y que, como integrante de ese sistema, el impuesto sobre la renta se presta o es un fuerte candidato para coadyuvar a que estos principios se materialicen.

1. Impuesto mínimo alternativo

Por tipo de contribuyente, se distinguen dos componentes del impuesto sobre la renta colombiano, el de personas naturales (impuesto personal) y el de personas jurídicas (impuesto corporativo o de las sociedades). Tras la expedición de la Ley 1607 de 2012, el impuesto sobre la renta personal quedó conformado por un régimen regular u ordinario y por un régimen mínimo alternativo, los cuales operan en forma paralela. Los contribuyentes deben pagar el monto que resulte mayor entre la obligación tributaria calculada bajo el régimen regular y la calculada bajo las reglas del régimen mínimo alternativo.

a. Una breve historia de otra parte

El que hoy se conoce como impuesto mínimo alternativo (IMA) nació en los Estados Unidos en 1969 como un instrumento para evitar que los más pudientes contribuyeran poco o nada al fisco. En ese país fue en su origen un “impuesto de clase” (o clasista), para utilizar la expresión de Burman, Gale y Rohaly (2005), en el sentido de ser peculiar de (o estar dirigido a) las capas de ingresos altos. Estos autores relatan así su surgimiento:

En enero de 1969, el Secretario del Tesoro Joseph W. Barr informó al Congreso que 155 contribuyentes con ingresos superiores a US\$200.000 no habían pagado nada a título de impuesto sobre la renta federal en 1966. La noticia creó una tormenta política. En 1969, los congresistas recibieron más cartas de sus electores sobre los 155 contribuyentes que sobre

² Igualmente, puede hablarse del régimen procedimental y sancionatorio como parte del diseño del tributo. Sin embargo, este tema no se abordará aquí.

la guerra de Vietnam. Más tarde ese año, el Congreso creó un impuesto mínimo para evitar que los individuos ricos se aprovecharan de las leyes tributarias para eliminar su impuesto sobre la renta federal.

Aunque ha sido objeto de varias reformas, entre ellas el paso de gravamen suplementario a gravamen alternativo en sentido lato³, el impuesto mínimo estadounidense desde un comienzo cobijó tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas. Por cubrir a individuos y sociedades, este tipo de arreglo puede ser descrito como arreglo simétrico. Esta es una característica esencial del instrumento utilizado allí.

El impuesto mínimo alternativo aplicado a las personas naturales ha logrado su cometido de recaer sobre los más pudientes, reportan Burman, Gale y Rohaly (2005): “Tanto el impuesto mínimo original como su sucesor, el impuesto mínimo alternativo individual, han recaído en el pasado sobre una pequeña minoría de hogares de ingresos altos”. Pero lo que empezó como un instrumento tributario dirigido a los ingresos altos estadounidenses ha visto expandir su cobertura, especialmente desde fines del siglo XX, hacia los ingresos medios e, incluso, hacia los ingresos bajos, al punto que, de continuar las tendencias observadas a comienzos del siglo XXI, puede llegar a adquirir las características de un “impuesto masivo” (ibídem). Esta evolución favorece la prevalencia del principio de generalidad de la tributación, quizás a expensas del alcance distributivo buscado por el instrumento original.

En la práctica, solo las sociedades más grandes terminan siendo gravadas a través del IMA. Según un reporte de la General Accounting Office (1995, p. 3), “La mayoría de los recaudos del IMA provienen de relativamente pocas [grandes] sociedades, pero muchas más sociedades soportan alguna carga en cumplimiento de las disposiciones sobre ese gravamen”. Información más reciente confirma esta observación⁴. El instrumento restringe el recurso a los beneficios tributarios previstos en el régimen regular del impuesto, recurso que reduce las obligaciones con el tesoro público. Como señala el citado reporte: “No sorprende que el IMA haya afectado sobre todo a las sociedades e industrias que usan las exclusiones, deducciones y créditos que el IMA por diseño buscaba contrarrestar” (ibídem).

³ Inicialmente el impuesto mínimo tenía un carácter más suplementario que alternativo del impuesto sobre la renta convencional: “El Acta de Reforma Tributaria de 1969 incluyó un impuesto mínimo suplementario tanto para los contribuyentes personas jurídicas como para los contribuyentes personas no jurídicas sobre ciertos tratamientos preferenciales (...) Liquidado en adición a la obligación tributaria regular del contribuyente, este era más un suplemento que un impuesto alternativo” (General Accounting Office, 1995, pág. 20).

⁴ Véase, por ejemplo, Internal Revenue Service (2011).

El IMA estadounidense no está libre ni de defectos ni de críticas. Se le cuestiona, por ejemplo, por elevar los costos de cumplimiento para las empresas, debido a que en adición a la contabilidad regular hay que llevar registros para computar la obligación tributaria bajo las normas del régimen alternativo. En cuanto a las inequidades derivadas del régimen impositivo regular, surge la pregunta, propia de la economía política de la tributación, de por qué ellas no se corrigen directamente en el régimen impositivo regular en vez de hacerlo indirectamente a través del IMA⁵.

b. Variante autóctona

El primer gobierno del presidente Santos hizo, en la exposición de motivos del proyecto de reforma tributaria que desembocó en la Ley 1607 de 2012, una afirmación más bien desacostumbrada en ese tipo de documentos oficiales: “en Colombia tanto el impuesto de renta como el impuesto al valor agregado (IVA) son regresivos” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012, p. 5). Tras registrar que el país experimenta hondos desequilibrios en la distribución del ingreso, el impuesto mínimo alternativo nacional (IMAN) se presenta allí como un instrumento para garantizar “un nivel de progresividad en el impuesto de renta de las personas naturales” (p. 20) y para evitar la ocurrencia de “tasas de tributación inaceptablemente bajas en los segmentos de ingresos más altos” (MHCP, 2012).

A diferencia del caso de los EE.UU., en Colombia las sociedades no están sujetas al IMAN; solo las personas naturales están cobijadas por ese mecanismo. Esta característica le introduce un sesgo favorable a los ingresos derivados del capital corporativo (que es el tipo de ingresos que el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas principalmente grava), o, desde otra perspectiva, un sesgo desfavorable a los ingresos laborales y a los ingresos de capital no corporativo. En ausencia del IMAN para las personas jurídicas, las sociedades pueden hacer uso de los beneficios tributarios (exenciones, descuentos, etc.) para reducir el monto de sus obligaciones tributarias. Ello redundaría en provecho de los propietarios de capital corporativo, poniéndolos en lo concerniente al mínimo, aunque no necesariamente en cuanto a los demás aspectos del impuesto, en una situación de ventaja comparativa. El IMAN impide, en cambio, que las personas naturales, en cuanto a los ingresos distintos a los dividendos, puedan acudir a este expediente. Cabe recordar, asimismo, que un buen número de asalariados está sujeto a la retención en la fuente, un instrumento de recaudo automático

⁵ Como escriben Lyon y Andrew (1997, p. 3), “La necesidad de un sistema de impuesto mínimo alternativo (IMA) no deja de ser enigmática. Si el sistema tributario regular permite deducciones, créditos y exclusiones del ingreso excesivas, ¿por qué no corregir en primera instancia el sistema tributario estableciendo las deducciones, los créditos y las exclusiones apropiadas?”. Si se procediera así, el IMA se tornaría redundante.

más o menos a prueba de burlas. Por lo demás, la renta presuntiva (E.T., art. 189) sí es simétrica, ya que es aplicable tanto a las personas naturales como a las jurídicas, pero ese mecanismo funciona más como un estabilizador del recaudo que como un mínimo alternativo, en razón a que el exceso de renta presuntiva con respecto a la renta líquida ordinaria puede ser deducido o compensado en los períodos fiscales siguientes.

Confeccionado a la manera de la reforma de 2012, el IMAN se aleja del enfoque global del ingreso, según el cual el impuesto debería aplicarse sobre el agregado de las diferentes fuentes de ingreso, sin importar su tipo, acercándose a un enfoque cedular, en donde el tratamiento tributario varía por fuentes de ingreso. Además, trata con más dureza a la llamada renta ‘ganada’ (ingresos laborales) que a los ingresos de capital corporativo, invirtiendo de paso las preferencias en las que tradicionalmente se había sustentado el enfoque cedular. El IMAN asimétrico colombiano restringe así el alcance del principio de generalidad de la tributación, al tiempo que, dada la estructura concentrada de la tenencia de acciones y la forma como se gravan los dividendos, cercena de entrada sus posibilidades de impedir que los accionistas más pudientes, por intermedio de sus empresas, tributen a ‘tasas inaceptablemente bajas’, contrariando el declarado propósito oficial.

El quid de la cuestión planteada aquí es si, una vez se decide adoptarlo, el IMAN debería cobijar a las diferentes fuentes de ingreso, evitando, en la medida de lo posible, discriminar consistentemente a algunas de ellas, algo que va más allá de dilucidar si el IMAN debe establecerse para las sociedades debido a sus presuntas bondades recaudatorias intrínsecas.

Con todo, debe señalarse que el IMAN está en principio diseñado para reintroducirle progresividad efectiva, no meramente nominal, al impuesto sobre la renta de las personas naturales, el cual, por varias razones, había perdido equidad horizontal y vertical (Ávila & Cruz, 2011). Pero eso no le quita el tinte corporativo, eventualmente clasista, que la variante colombiana del impuesto mínimo le imprime a la elusión y la evasión tributaria.

2. Integración tributaria entre personas naturales y jurídicas

En cuanto a la manera de solventar la relación tributaria entre las personas naturales y jurídicas, pueden distinguirse tres tipos de sistemas:

- *Sistema clásico o de separación completa*, bajo el cual “el impuesto sobre la renta recae de manera separada sobre el ingreso de la compañía y sobre los dividendos recibidos por los accionistas” (King, 1995, p. 149). En el marco de este sistema, el impuesto personal y el

corporativo son considerados como dos fuentes de recaudo tributario distintas, asociadas a contribuyentes con entidades o personalidades legales distintas (la empresa, de una parte, y sus dueños, de otra), cada una con sus derechos y obligaciones particulares. Debido a que grava las utilidades distribuidas tanto a nivel de la firma como del accionista, da lugar al fenómeno comúnmente descrito como doble tributación. Un sistema tipo clásico se instauró en Colombia con la reforma tributaria de 1953 y llegó a su fin con la expedición de la reforma de 1986. Con sus especificidades, ha operado en los EE.UU., Suiza y Japón, entre otros países.

- *Sistema de integración plena*, bajo el cual “una empresa es tratada como una asociación por la cual los ingresos de la compañía, *tanto* los distribuidos *como* los retenidos, se atribuyen a sus accionistas de acuerdo con sus respectivas tenencias: la atribución es luego gravada a la tarifa marginal del accionista [en tanto personal natural]” (Chua & King, 1995, p. 152). Este sistema, que busca eliminar la llamada doble tributación, considera a la empresa como un mero canal de conducción de las utilidades hacia sus dueños. Aunque la integración plena puede cristalizarse en la eliminación formal del impuesto corporativo, no es inconsistente con ella continuar recaudando el impuesto mediante la retención en la fuente (a nivel de la sociedad), siempre que el valor retenido se impute luego a los individuos propietarios, compensando el pago efectuado por la sociedad. Un reto administrativo es imputar las utilidades no distribuidas a cada accionista y, en el caso de propiedades empresariales entrecruzadas, a cada sociedad. Es probable que los individuos propietarios se vean expuestos a problemas de liquidez para sufragar las obligaciones tributarias puesto que serían gravados incluso por las utilidades empresariales no distribuidas, una de las razones que se suelen citar para explicar por qué este sistema en su forma pura no ha sido hasta el momento particularmente exitoso en pasar de los libros de texto a la práctica, no obstante ser de muy buen recibo entre economistas. Variantes que se sitúan en algún lugar entre la integración plena y la integración parcial han ido ganando terreno, especialmente en países desarrollados, como Alemania, Australia, Francia y el Reino Unido.
- *Sistemas de integración parcial*, una familia de métodos que cobija varias formas de aliviar o eliminar la llamada doble tributación sobre los dividendos que tiene lugar cuando se emplea el sistema clásico o de separación completa. Bajo esta familia de métodos, que difieren entre sí de manera no despreciable en cuantos a sus virtudes y defectos, “el alivio por la doble tributación de dividendos puede ser conferido o bien a nivel de la sociedad o bien a nivel del accionista” (Chua & King, 1995, p. 153). A partir de la reforma tributaria de 1986, Colombia emplea un

sistema de integración parcial, conocido como *sistema de exención de dividendos*, el cual, al tratar los dividendos como ingresos no constitutivos de renta gravable para sus receptores (ET, art. 48), remueve en todo o en gran parte la doble tributación. Las utilidades empresariales son gravadas en cabeza de las sociedades, no de sus socios o propietarios, al menos hasta un tope que depende de la relación entre las utilidades fiscales y las utilidades comerciales (E.T., art. 49). La integración parcial se ha usado de forma amplia en la práctica tributaria internacional.

Para ahondar en los rasgos distributivos del impuesto sobre la renta, es importante distinguir entre los cambios que, a raíz del impuesto, se producen en la distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes, de una parte, y los que se producen en la distribución del ingreso nacional entre los individuos, de otra. Aparte de que no todos los individuos son contribuyentes ni todos los contribuyentes son individuos, los cambios en la distribución del ingreso no solo dependen de la manera como se reparte la carga tributaria entre los contribuyentes (progresiva, proporcional o regresiva) sino también del tamaño de esa carga con respecto al ingreso total y de la forma como esté distribuido el ingreso antes de impuestos. La carga tributaria puede estar mal repartida entre los más ricos (verbigracia, dentro del cuantil de ingresos más altos), pero, aun así, los más ricos, tomados en conjunto, pueden soportar una carga tributaria menos o más pesada, con respecto a su capacidad de pago agregada, que los más pobres. Un caso de especial relevancia a este respecto se presenta cuando la propiedad accionaria y los ingresos de allí derivados están más concentrados que el ingreso total. Más en general, la propiedad corporativa y los ingresos asociados a la misma no necesariamente están distribuidos entre la población de la misma manera que el ingreso total. Como consecuencia, el patrón de distribución de la carga tributaria *dentro* de los cuantiles de ingreso puede diferir del patrón de distribución de la carga tributaria *entre* cuantiles de ingreso. Ahora, si la carga tributaria es grande, los cambios en la distribución del ingreso también serían grandes, moderando o acentuando la desigualdad previamente existente, dependiendo de si la carga se reparte de manera progresiva o regresiva. Otra cosa ocurriría si la carga es pequeña. Al fin y al cabo, tanto un puñado de monedas como una gran fortuna pueden distribuirse muy equitativa o muy inequitativamente. Nada de esto significa, sin embargo, que el efecto distributivo de las finanzas públicas se produzca o deba producirse solo por el lado impositivo.

¿Qué efectos distributivos pueden esperarse del impuesto corporativo operando bajo un sistema de exención de dividendos recibidos como el colombiano? La Tabla 1 busca compendiar el abanico de efectos potenciales para el caso en el cual la propiedad de las empresas y los ingresos por dividendos están concentrados en manos de personas pertenecientes al cuantil (p.e., decil o percentil) más alto de ingresos. Se trata de un escenario realista: Steiner y Cañas (2013) calculan

que en Colombia los independientes del decil de ingresos más altos percibieron en el año 2010 el 96,5% del total de ingresos por concepto de intereses y dividendos correspondientes al conjunto de los independientes; entre los asalariados este indicador fue de 86,5%. En el ejercicio se supone, además, que el impuesto corporativo recae realmente sobre los accionistas, un supuesto convencional —pero aun así un supuesto— en la literatura especializada, y, por el momento, que los beneficios tributarios son neutrales entre contribuyentes.

Tabla 1

Impuesto sobre la renta corporativo: efectos esperados sobre la distribución del ingreso *

Caso: Concentración de la propiedad corporativa en el cuantil de más altos ingresos		Tamaño de la carga tributaria (impuesto de sociedades)		
		Grande	Mediano	Pequeño
Distribución de la carga tributaria entre accionistas o propietarios corporativos	Progresiva	Reducción elevada de la desigualdad entre cuantiles y dentro del cuantil más alto de ingresos	Reducción mediana de la desigualdad entre cuantiles y dentro del cuantil más alto de ingresos	Reducción pequeña de la desigualdad entre cuantiles y dentro del cuantil más alto de ingresos
	Proporcional	Reducción elevada de la desigualdad entre cuantiles, pero desigualdad inalterada dentro del cuantil más alto de ingresos	Reducción mediana de la desigualdad entre cuantiles, pero desigualdad inalterada dentro del cuantil más alto de ingresos	Reducción pequeña de la desigualdad entre cuantiles, pero desigualdad inalterada dentro del cuantil más alto de ingresos
	Regresiva	Reducción elevada de la desigualdad entre cuantiles, pero aumento de la desigualdad dentro del cuantil más alto de ingresos	Reducción mediana de la desigualdad entre cuantiles, pero aumento de la desigualdad dentro del cuantil más alto de ingresos	Reducción pequeña de la desigualdad entre cuantiles, pero aumento de la desigualdad dentro del cuantil más alto de ingresos

*/ Sistema de integración parcial de exención de dividendos recibidos. Impuesto de las sociedades con tarifa plana y beneficios tributarios neutrales entre contribuyentes; se supone que este impuesto recae realmente sobre propietarios de sociedades.

Fuente: elaboración del autor.

Por intermedio del impuesto corporativo, un sistema de integración parcial como el colombiano es proclive a generar efectos distributivos toscos (los escenarios más probables se resaltan en la Tabla 1). Téngase en cuenta que en este sistema la tarifa nominal aplicable a las sociedades suele ser plana (esto es, un porcentaje fijo de la base gravable), equiparable a la tarifa marginal máxima aplicable a las personas naturales, como de ordinario ha ocurrido en nuestro país en períodos recientes. En estas condiciones, como escribe Bird (1996, p. 2), “en la medida en que los impuestos a las sociedades reducen el ingreso de los accionistas, y los accionistas son en promedio más ricos que los demás, tales impuestos pueden en verdad ser progresivos en su incidencia. Pero tal progresividad es ‘ciega’ en el sentido de que no tiene en cuenta la posición total del accionista e impone el mismo impuesto al anciano pensionado empobrecido que al multimillonario rentista”. En el mejor de los casos el sistema que grava las utilidades empresariales solo a nivel de las sociedades tendría un efecto

progresivo *entre* cuantiles de ingreso, debido a la concentración de la propiedad y del ingreso corporativo, a la par que la distribución de la carga tributaria entre los accionistas sería proporcional. Con respecto a lo que sucedería si se aplicara el sistema de separación completa o de doble tributación, en cuyo caso las tarifas marginales de las personas naturales también se aplicarían a los dividendos recibidos, puede ocurrir que dicho sistema de integración parcial produzca un efecto regresivo *dentro* del cuantil de ingresos más altos, ya que el alivio tributario resultante aumentaría con el tamaño de los dividendos, pero más que proporcionalmente. En este evento, de acuerdo con McLure (1975, p. 552), “la exclusión de los dividendos permitiría a los accionistas de altos ingresos, quienes ya pueden estar subgravados por los ingresos arrojados por sus compañías, obtener una reducción adicional bastante considerable de sus obligaciones tributarias, mientras que los accionistas en los tramos de ingresos gravables más bajos no obtendrían casi ningún alivio”. La subgravación por ingresos a la que alude McLure puede ocurrir, por ejemplo, porque los beneficios tributarios previstos en la legislación no son neutrales entre las compañías.

Tabla 2

Comparación de sistemas de integración del impuesto sobre la renta según efectos distributivos y recaudatorios esperados *

Característica o efecto		Sistemas de integración					
		Separación completa (sistema clásico o de doble tributación)	Integración plena	Integración parcial			
				Punto de mitigación de doble tributación			
				A nivel de propietarios individuales		A nivel de las sociedades	
		Exención o deducción de dividendos recibidos	Descuento o crédito sobre dividendos recibidos	Deducción sobre dividendos pagados	Tarifas diferenciales sobre utilidades distribuidas y retenidas		
Esquemas típicos de tarifas nominales	Impuesto de personas naturales	Progresivo sobre utilidades distribuidas	Progresivo sobre utilidades distribuidas y no distribuidas	Desgravación plena o parcial de utilidades distribuidas	Desgravación parcial de utilidades distribuidas	?	
	Impuesto de personas jurídicas	Proporcional sobre utilidades distribuidas y no distribuidas	Eventualmente, retención en la fuente a nivel de la sociedad	Proporcional sobre utilidades distribuidas y no distribuidas		Proporcional sobre utilidades no distribuidas	
Tipo de progresividad esperada del impuesto (naturales más jurídicas) en presencia de elevada concentración de la propiedad accionaria en el cuantil de más altos ingresos		Tosca	Fina	En general, tosca, aunque variable entre métodos de integración			
Recaudo potencial relativo para esquemas de tarifas equivalentes o similares donde resulten aplicables		Alto	Bajo	En general, medio, aunque variable entre métodos de integración			

*/ Impuesto de las sociedades con beneficios tributarios neutrales entre contribuyentes.

Fuente: elaboración del autor.

La Tabla 2 compara los sistemas de integración del impuesto sobre la renta desde el punto de vista de sus efectos distributivos y recaudatorios esperados, en una situación de elevada concentración de la propiedad corporativa. Tanto el sistema de separación completa como el sistema de integración parcial tienden a producir una progresividad tosca entre cuantiles de ingreso —pero progresividad al fin y al cabo—, en ausencia de tratamientos tributarios preferenciales. El sistema de integración

plena, que grava las utilidades distribuidas y no distribuidas de manera progresiva y solo a nivel de las personas naturales, es en el papel el mejor desde el punto de vista de la equidad tributaria, pues genera progresividad fina entre y dentro de los cuantiles de ingreso. Un rasgo de la integración plena es su relativamente bajo rendimiento en términos de recaudo, en especial porque las utilidades no distribuidas son típicamente gravadas bajo otros sistemas con la tarifa estatutaria plana aplicable a las sociedades, que es por lo general más alta que muchas de las tarifas marginales aplicadas a las personas naturales. A ello habría que añadir cierta desventaja administrativa que surge del hecho de que el número de accionistas es mayor que el número de empresas, de modo que es más exigente fiscalizar a los primeros que a las segundas, más en condiciones de elevada informalidad de la actividad económica. Si bien no son insuperables, estas dos desventajas cobran especial relevancia en países en desarrollo.

Es interesante observar que el sistema de exención de dividendos recibidos —valga decir, el sistema colombiano— sale menos bien librado desde el punto de vista de su potencial recaudatorio que el sistema de separación completa, como el sistema estadounidense, para esquemas de tarifas equivalentes, allí donde apliquen, y suponiendo constantes factores no relevantes para el ejercicio. Para iguales tarifas en personas naturales, el sistema colombiano requiere de tarifas más altas a nivel de las personas jurídicas para producir un mismo nivel de recaudo del impuesto de renta (naturales *más* jurídicas), expresado como porcentaje del PIB, asumiendo que los beneficios tributarios son neutrales entre contribuyentes. A la inversa, el sistema de separación completa requiere de tarifas marginales más bajas a nivel de las personas naturales para arrojar un mismo nivel de recaudo, dadas iguales tarifas en personas jurídicas. Por eso resulta erróneo comparar las tarifas nominales encaradas por las empresas o por las personas naturales en Colombia y en EE.UU. sin tener cuenta las diferencias en el tamaño de la carga tributaria asociada.

3. Importancia de no estar en el lugar equivocado

Desde una perspectiva distributiva, ¿es mejor gravar con el impuesto sobre la renta a las personas naturales que a las empresas? Dos cuestiones adquieren relevancia aquí: quién paga el impuesto y dónde se recauda. Son las personas naturales, no las empresas, las que *en últimas* pagan el gravamen. Sobre esto existe lo más cercano a un consenso entre los especialistas. Cuando la cuestión a dilucidar es sobre quién recae el impuesto realmente, las sociedades no pasan de ser meros intermediarios entre las personas naturales y el fisco, al margen de si desde el punto de vista

de su naturaleza jurídica las sociedades son vistas como el agregado de sus respectivos propietarios o como entidades separadas de sus dueños. No hay, sin embargo, una respuesta empírica definitiva sobre si el impuesto es pagado en su totalidad por las personas naturales propietarias de las empresas (el supuesto usual) o si, mediante la administración de precios de las empresas, por ejemplo, parte del tributo es trasladado a terceros, como los consumidores o los proveedores. Si de ser estricto se trata, en términos de la incidencia económica del impuesto, carece, pues, de sentido afirmar que las “empresas son las que pagan más impuestos”, como se describieron los resultados de una encuesta de la ANDI, dados a conocer mientras se discutía una reforma tributaria de 2014⁶.

Otra cosa bien distinta es quiénes son los contribuyentes del impuesto, definidos como los responsables directos del pago del tributo⁷, cuestión que conlleva seleccionar el punto de impacto o de incidencia legal del impuesto, como se dice en la jerga técnica. A discreción del legislador, los contribuyentes pueden ser personas jurídicas y naturales. Hay que tener en cuenta, además, que cuando se utiliza el mecanismo de retención en la fuente, como ocurre con frecuencia con los ingresos salariales, el agente retenedor es responsable directo del pago del tributo, aunque eso no lo convierte en contribuyente o sujeto pasivo, al cual se le atribuye la realización del hecho generador de la obligación tributaria.

La Tabla 3 sintetiza el diseño del impuesto sobre la renta colombiano, a mediados de 2014, en términos de su punto de impacto o incidencia legal por tipo de contribuyente (personas naturales y jurídicas) y por tipo de ingresos (ingresos laborales y de capital). Como se puede apreciar, para todos los tipos de ingreso, bien sean ingresos laborales o de capital, salvo los dividendos y participaciones en sociedades (dividendos, por brevedad), el punto de incidencia legal del impuesto sobre la renta se ubica a nivel del receptor del ingreso, con independencia de la personalidad jurídica del contribuyente. Mientras tanto, los dividendos están gravados a nivel de la sociedad que los eroga; para sus receptores, que a su vez pueden ser personas naturales o jurídicas, los dividendos son ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional (E.T., art. 48)⁸.

⁶ Véase, portal *Mercadodedinero.com.co*, 19 de noviembre de 2014.

⁷ DIAN, *Glosario de términos en materia tributaria*, <http://www.dian.gov.co>, visto el 14 de enero de 2015.

⁸ Nótese que las sociedades pueden tener participación en la propiedad de otras sociedades y recibir por ello dividendos. En este caso, los dividendos están gravados solo a nivel de la sociedad que los paga (E.T., art. 40), a semejanza de lo que ocurre con los dividendos pagados a individuos.

Tabla 3

Puntos de impacto del impuesto sobre la renta colombiano según tipos de personalidad legal y de ingresos, 2014

Tipos de contribuyentes	Tipos de ingresos					
	Ingresos laborales		Ingresos de capital			
			Dividendos		Otros ingresos de capital	
	Fuentes (recepción)	Usos (erogación)	Fuentes (recepción)	Usos (erogación)	Fuentes (recepción)	Usos (erogación)
Personas naturales	√	—	Ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional.	—	√	—
Personas jurídicas *	—	—		√	√	—

*/ Sociedades y otras entidades sujetas al impuesto.

Fuente: elaboración del autor.

Asignarles a las sociedades el papel de contribuyentes, un papel con implicaciones legales distintas al de meros retenedores, es ventajoso desde la perspectiva del recaudo porque a través de ellas suele realizarse una gran proporción de las transacciones de la economía y suele generarse una gran parte de ingreso nacional. Además, históricamente ha tenido sus ventajas para la administración tributaria que el gravamen se fije a nivel de las empresas, menos numerosas que las personas naturales y probablemente más susceptibles de rastrear en un ambiente de elevada informalidad en la actividad económica, una de cuyas manifestaciones es el bajo uso de sistemas contables, con las consecuentes limitaciones en la información. Para una discusión de estas y otras razones para gravar a las sociedades, véase Bird (1996).

Pero la conveniencia recaudatoria tiene sus costos en términos de las posibilidades de logro de objetivos distributivos. En teoría, puede diseñarse un impuesto sobre la renta equivalente, esto es, con igual volumen de recaudo e igual incidencia o distribución entre los contribuyentes, pero con diferente punto de impacto en el flujo circular del ingreso: por ejemplo, un impuesto del 25% sobre las utilidades distribuidas por las empresas, recaudado mediante el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, es equivalente a un impuesto del 25% sobre los dividendos percibidos por los accionistas, esta vez recaudado mediante el impuesto sobre la renta de las personas naturales. Parfraseando a Musgrave (1992), en un mercado competitivo no importa de qué lado de la línea legal se aplica el impuesto, si del lado de la empresa o del lado de sus dueños. Cuando “existen pares de impuestos que pueden parecer diferentes pero que son equivalentes de hecho” se está en presencia, nos dice Musgrave (ibídem, p. 258), de una situación de equivalencia entre impuestos. En la práctica, sin embargo, las cosas son más complicadas. Mientras desde el punto de vista del recaudo y de la administración resulta conveniente fijar el punto de incidencia legal a nivel de las

sociedades, el hecho de que se apliquen allí tarifas proporcionales, no progresivas, restringe la progresividad del tributo. Mientras que tiene sus inconvenientes administrativos y recaudatorios establecer el punto de impacto a nivel de las personas naturales, el hecho de que se apliquen allí tarifas progresivas, no proporcionales, ensancha la progresividad del gravamen.

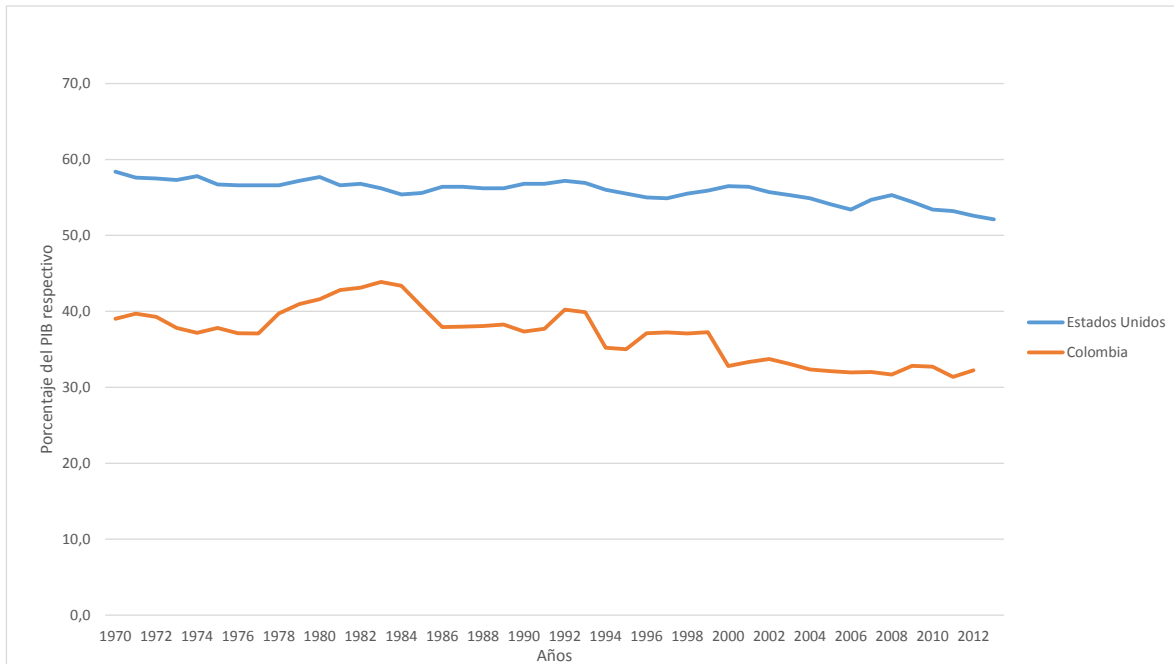
Resulta erróneo concluir que es mejor gravar a los individuos que a las empresas sin considerar otros aspectos del gravamen distintos a su punto de impacto. En sentido similar, también es erróneo concluir que la doble tributación necesariamente implica una carga tributaria mayor que la asociada a su contraparte sencilla solo porque dos puntos de impacto son más que uno. La doble tributación sobre los dividendos es un esquema de recaudo del impuesto sobre la renta, aunque no es solo eso. En el caso de los EE.UU. el doble punto de impacto legal (en la erogación y en la recepción de los dividendos) se traduce en efecto en una mayor carga tributaria que en el caso colombiano de punto de impacto único (en la erogación), pero no hay que olvidar que puede utilizarse el esquema de incidencia legal única y, sin embargo, obtener un nivel de tributación asociado al impuesto sobre la renta mayor que el arrojado por el de incidencia doble. En la misma dirección, el efecto redistributivo potencial de gravar los dividendos en Colombia es alto dado su elevado grado de concentración, pero no debe perderse de vista que el efecto redistributivo no depende solo del número de puntos de impacto legal (tributación sencilla, doble o, si se quiere, tripe).

En la legislación colombiana, y desde un punto de vista distributivo, lo que realmente hace diferente el gravar las utilidades a nivel de las empresas, en lugar de hacerlo a nivel de sus propietarios individuales, son cosas como los esquemas de tarifas aplicables en cada caso, los beneficios tributarios que cobijan a unos y otros, la sujeción o no a un régimen de impuesto mínimo alternativo, así como también el poder de mercado de grado variable entre los agentes económicos para eventualmente trasladar el impuesto a terceros. Habría que añadir el recurso dispar a abogados y cabilderos.

Steiner y Cañas (2013, p. 15) encuentran que en Colombia, en períodos recientes, “el recaudo de renta se [concentra] en las empresas (o personas jurídicas) –80% frente a 20% asumido por las personas– lo que contrasta con la distribución de la carga en la OECD, donde el 24% lo pagan las empresas y el 76% de las personas”. ¿Pero cómo se explica la relativamente baja contribución al recaudo de las personas naturales? Entre las causas de este fenómeno están la excesiva amplitud, al menos hasta ese momento, del tramo exento del impuesto para las personas naturales y la alta informalidad, como señalan estos y otros autores, incluido Perry (2010). Pero el asunto no termina ahí. Mientras se mantenga el sistema de exención de dividendos recibidos, un mayor recaudo de las personas naturales podría provenir en lo fundamental de los ingresos laborales y de las utilidades

de negocios no constituidos en sociedades. Como se puede apreciar en la Figura 1, la remuneración a los asalariados ha tendido a perder terreno con respecto al PIB colombiano en décadas recientes: tras algunas fluctuaciones, pasó de representar el 39% del PIB en 1970 al 32,2% en 2012. Nótese que el agregado de los ingresos laborales es, en términos relativos, menor en Colombia que en los EE.UU., un país al que se cita con frecuencia en los debates tributarios nacionales. Tal comportamiento de los ingresos laborales colombianos, aunado a las disparidades de ingresos entre los trabajadores, también limita, aunque no determina del todo, las posibilidades de expansión del impuesto recaudado de las personas naturales.

Figura 1
Remuneración a los asalariados en Colombia y EE.UU., 1970-2013
Participación porcentual en el PIB



Fuentes: Para los EE.UU., US. Bureau of Economic Analysis, serie *Compensation of employees*, según reporte del *Federal Reserve Bank of St. Louis, Economic Data*, <http://research.stlouisfed.org>, visto el 14 de enero de 2015. Para Colombia, DANE, Cuentas Nacionales Anuales, Bases 1975, 1994 y 2005, www.dane.gov.co, visto el 14 de enero de 2014. En ambos casos se incluyen los suplementos a los sueldos y salarios.

Aunque el recaudo a nivel de las personas naturales puede y debe elevarse con la reducción de la informalidad, por ejemplo, en una situación de elevada concentración en la distribución del ingreso, como la prevaleciente en Colombia, no es anómalo que una parte sustancial del recaudo provenga

de las capas de ingresos altos (sin que ello implique por sí mismo que el sistema tributario es progresivo), como tampoco lo es que la incorporación creciente de más personas naturales al universo de contribuyentes, que es deseable porque en principio fortalece la democracia tributaria, esté sujeta a rendimientos decrecientes en términos de volumen de recaudo. Después de todo, entre mayor sea la concentración en la distribución del ingreso, menos imperioso resulta gravar a todo el mundo para obtener un determinado volumen de recaudo y más expedito administrativamente resulta gravar a los más pudientes (Tanzi, 1966).

Base gravable estropeada

El impuesto sobre la renta es un impuesto que busca gravar al contribuyente de acuerdo con su capacidad de pago, medida de ordinario por el ingreso, en su acepción de valor agregado o ingreso neto. Ese es, si se quiere, el deber ser del gravamen, según la sabiduría convencional. Si bien su definición no está libre de complejidades, el concepto de ingreso que se suele utilizar como referente de la base gravable está asociado al nombre de Henry Simons, entre otros teóricos de la tributación. Para Simons (1938), el ingreso es igual al consumo de un individuo durante el período de que se trate *más* el cambio en su riqueza en el mismo período. Aunque los caminos tomados por la legislación tributaria son con frecuencia intrincados, ese concepto de ingreso ha servido en muchas partes de norte para la definición de la base gravable. En este campo, sin embargo, los detalles son cruciales. Por ejemplo, en Colombia el ingreso que se pretende gravar es el generado dentro de la jurisdicción del país, mientras que en EE.UU. los contribuyentes son gravados por el ingreso generado dentro y fuera de sus fronteras, esto es, por su ingreso global y no solo doméstico o territorial, lo cual redundaría en una base gravable más amplia *vis-a-vis* la base gravable colombiana⁹. Esta es otra diferencia que pone en entredicho las comparaciones que se circunscriben a las tarifas estatutarias.

Ha habido intentos de reemplazar el ingreso por el consumo como base gravable, sustitución que elimina o por lo menos diezma la progresividad del gravamen, medida con respecto al ingreso. En esa dirección se movieron las reformas tributarias de 2003 (Ley 863) y 2006 (Ley 1111) de la administración Uribe. Estas dos leyes autorizaron a los contribuyentes a deducir de la base gravable del impuesto de renta un porcentaje del valor de las inversiones en activos fijos (30% entre 2004 y 2007 y 40% de partir de 2008). Incluso el proyecto de Ley presentado por el gobierno al Congreso en 2006 aspiraba a que la deducción fuera del 100%. Como señalan Hall y Rabushka (1995), destacados promotores de la idea, “un impuesto de renta con una exención plena de la inversión es

⁹ El gobierno Obama ha propuesto abandonar la base gravable global en favor de una territorial.

en efecto un impuesto sobre el consumo”. La deducción por la adquisición de activos fijos estaba dirigida, según la presentación oficial, a promover la inversión y el empleo, pero la deducción del 100% implicaba en la práctica la desaparición del impuesto de renta tal y como lo conocemos. El nuevo impuesto sobre el consumo se seguiría denominando, sin embargo, impuesto sobre la renta; si de suspicacia se tratara habría que decir que no llamar las cosas por su nombre es en este caso una manera de disimular el perjuicio. Es cierto que el Congreso de la época evitó que la deducción fuera completa y que tal dispensa fue luego suprimida bajo la administración Santos, pero el intento fallido de convertir el impuesto sobre la renta *de jure* en un impuesto sobre el consumo *de facto* es una muestra de las amenazas que, a menudo bajo ropajes bienintencionados (v.g., la promoción de la inversión y el empleo), se ciernen sobre el papel distributivo del gravamen.

Pasar del ingreso al consumo como base gravable implica, en lo esencial, desgravar los beneficios o utilidades de los negocios en todo o en parte, lo cual favorece desproporcionadamente a los propietarios de capital con respecto a los asalariados. La razón para ello es que, como se desprende de Kalecki (1956), la inversión se aproxima en magnitud a los beneficios, tanto más cuanto más pequeño sea el ahorro de los trabajadores. Desde otro ángulo, si la propensión a consumir tiende a disminuir a medida que aumenta el ingreso, un impuesto sobre el consumo es regresivo (con respecto a ingreso), lo cual implica que grava relativamente más a los pobres que a los ricos.

Particularmente problemático desde el punto de vista de la equidad se ha tornado el uso dado en Colombia a los incentivos tributarios dirigidos a los negocios —generalmente a la inversión— y a otras actividades. Aunque su forma legal puede variar, estos incentivos redundan en una disminución de la tarifa impositiva efectiva que recae sobre el proyecto beneficiario con respecto a la tarifa efectiva que resultaría en ausencia del incentivo. Como anotan Zee, Stotsky y Ley (2002, p. 1501), los incentivos tributarios erosionan la base gravable y son especialmente dañinos en aquellos casos en los cuales las inversiones “habrían tenido lugar aun a falta de los incentivos”. Este parece haber sido el caso de la deducción por la adquisición de activos fijos concedida durante la administración Uribe. Según el ejercicio empírico realizado por Galindo y Meléndez (2010, p. 3), tal incentivo tributario resultó ineficaz para promover la inversión: “Encontramos —escriben los citados autores— que si bien es cierto que la inversión se incrementó significativamente después de que el estímulo tributario fue adoptado, el estímulo no explica el alza de la inversión una vez se tienen en cuenta las condiciones económicas generales. En otras palabras, el comportamiento de la inversión parece ser explicado mucho más por las circunstancias macroeconómicas, probablemente la bonanza en los flujos de capital, que por la política tributaria doméstica”. Los incentivos también crean oportunidades para la corrupción, que ocurre cuando “son otorgados a inversiones no

elegibles para recibirlos mediante el abuso de las provisiones y regulaciones legales” (Zee, Stotsky y Ley, 2002, p. 1498). En situaciones como estas los incentivos devienen en privilegios tributarios, que dejan en ventaja a los agentes económicos receptores frente a sus competidores no beneficiarios.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo, un documento del Ministerio de Hacienda (2014) sobre la política fiscal colombiana, ofrece una radiografía de los incentivos tributarios, que, en adición a la deducción por la adquisición de activos fijos, toman la forma sobre todo de exenciones y, en contra de lo que arguye el citado documento, también eventualmente de ingresos no constitutivos de renta. En la evidencia presentada allí hay indicios de que los incentivos benefician desproporcionadamente a los contribuyentes de altos ingresos. En el año 2013, entre las personas jurídicas del sector privado los principales beneficiarios de las exenciones registran una o varias de las siguientes características: desarrollan actividades financieras, venden bienes o servicios al sector defensa o al resto del sector público, o son sociedades clasificadas como grandes contribuyentes. Entre las personas naturales, son accionistas, asalariados de ingresos altos o comerciantes.

4. Tarifas nominales: piezas y señales

Es admitido comúnmente que el impuesto sobre la renta colombiano incorpora en su diseño el principio constitucional de progresividad a través del impuesto personal, no a través del de sociedades. Dado que el diseño institucional supone intencionalidad, es verosímil que ese sea en efecto el caso, como lo evidenciaría el hecho de que a nivel de las sociedades se aplica una tarifa nominal plana, mientras a nivel de las personas naturales opera un esquema de tarifas nominales progresivo. Al margen de la intencionalidad del legislador, debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la tarifa del impuesto de las sociedades es o ha sido —al menos en períodos recientes— igual o similar a la tarifa marginal máxima del impuesto personal. Así, por ejemplo, en la reforma de 2012 la tarifa corporativa convencional se fijó en 25%, pero adicionando la del CREE (8% a partir de 2016, liquidado sobre las utilidades contables), asciende a 33%, igual a la tarifa marginal más alta de las personas naturales¹⁰. En presencia de alta concentración de la propiedad accionaria y en combinación con la exención de dividendos recibidos, este arreglo sienta las bases para el surgimiento, como se ha explicado, de una progresividad tosca entre centiles de ingreso, aun si la progresividad está ausente al interior de los centiles en dónde se ubican los accionistas.

¹⁰ En virtud de la disminución o eliminación de algunas contribuciones parafiscales, la carga tributaria global sobre los ingresos de capital corporativo se redujo en la reforma de 2012. Esos parafiscales, que estaban en el lugar equivocado (la nómina), venían entorpeciendo la contratación laboral.

Se ha ventilado la propuesta de introducir tarifas nominales progresivas directamente a nivel de las sociedades. Por sí solo, tal esquema redundaría, es probable, en una progresividad efectiva que no dejaría de ser tosca, en la medida en que la capacidad de pago de los propietarios o accionistas no depende solo del nivel de ingreso de las sociedades sino también del porcentaje de participación de cada uno de ellos en el total de la propiedad. Los pequeños accionistas de empresas grandes podrían terminar sobregravados, por ejemplo.

Para los partidarios del llamado impuesto plano, por lo general políticos y economistas conservadores, el ideal es un “impuesto sobre la renta” con una tarifa única y el consumo como base gravable. Hall y Rabushka (1995), por ejemplo, plantean que “la progresividad no requiere tarifas tributarias graduadas” y que bastaría con establecer un tramo exento y aplicar una tarifa plana a la base gravable. Este esquema daría lugar a cierta progresividad con respecto al consumo (por encima del tramo exento), pero a un impuesto regresivo con respecto al ingreso. Pero aun con el ingreso como base gravable, no luce conveniente abusar del número de tramos y tarifas marginales: las dificultades administrativas para implementar la legislación bien pueden erosionar en la práctica la progresividad del impuesto. Avila y Cruz (2011, p. 8) explican “un sistema en el que 4 tarifas marginales dan lugar a infinitas tarifas efectivas, tal como ocurre actualmente con el impuesto sobre la renta de personas naturales en Colombia”. Un sistema en ese vecindario en cuanto al número de tarifas es mejor que el impuesto plano en términos de progresividad, además de que es factible administrarlo de manera más o menos expedita.

El grado de progresividad del esquema de tarifas del impuesto sobre la renta personal depende del tamaño del tramo exento del impuesto, del número y amplitud de los tramos de ingreso gravable establecidos por la legislación, del nivel inicial de la tarifa y del incremento entre tramos de las tarifas marginales. Pero los beneficios tributarios y, en general, las reglas para la determinación de la base gravable fijadas en la legislación tributaria delimitan el alcance las tarifas nominales progresivas.

A la vez que desempeñan su rol principal como piezas del engranaje impositivo estatutario, las tarifas nominales tienen también una faceta de señales institucionales. Una lección de los años cincuenta y sesenta que vale la pena tener en cuenta es que el impuesto sobre la renta puede redistribuir, pero que es un desatino hacer depender su alcance distributivo de manera desmedida de las tarifas nominales, subvalorando los demás aspectos constitutivos del tributo y la factibilidad

administrativa¹¹. El nivel de tarifas debe, sin embargo, fijarse en alguna parte. En este sentido, aunque la acentuada movilidad internacional de capitales hace desaconsejable ignorar las señales tributarias enviadas por otros países, también conviene desoír los llamados a establecer tarifas nominales similares a las utilizados en los denominados paraísos fiscales, so pena de entrar en una competencia tarifaria ruinosa, que erosionaría la capacidad del fisco para cubrir los gastos asociados a las funciones estatales y por lo mismo probablemente no lograría atraer inversiones, pues las decisiones de localización de los negocios dependen también de la provisión de bienes y servicios públicos y del tamaño del mercado, entre otros factores.

5. Tributación efectiva: recóndita pero esencial

Las tarifas nominales suelen ser tomadas como una señal enviada por el Estado a inversionistas, financistas y especuladores sobre las reglas tributarias para la realización de los negocios. Pero el hecho de que se tomen como señal institucional no implica que las tarifas nominales correspondan a la carga tributaria efectiva, que, aunque recóndita, es esencial. Según la ANDI (2014), “lo que tenemos son unas tasas escandalosamente altas para los que sí pagan impuestos”. Esta queja se basa en una encuesta entre empresas de los sectores industrial, minero, eléctrico y del transporte, entre otros. Para el agregado de sectores cubiertos por la encuesta, “La tarifa efectiva de tributación en Colombia es —reporta el gremio— de 68.1% y si excluimos los pagos de parafiscales y seguridad social es de 64.9%. Estas tasas indiscutiblemente son altas frente nuestros principales competidores, frente a la región, convirtiendo así a la tributación en otro gran limitante para nuestra competitividad”. Estas cifras se refieren al conjunto de los impuestos, pero ¿apoya la evidencia relativa al impuesto sobre la renta esa percepción de una elevada carga tributaria efectiva sobre las empresas o, mejor, en ausencia de traslación del tributo, sobre sus propietarios?

La Tabla 4 presenta los resultados de cuatro maneras de estimar la tarifa efectiva del impuesto sobre la renta para el agregado de sociedades no financieras colombianas en el período que va de 2004 a 2012/2013, que se adicionan a estimaciones de otros estudios. Las tres primeras estimaciones tienen un elemento en común: utilizan como numerador de la tarifa efectiva el impuesto a pagar determinado en las declaraciones tributarias presentadas ante la DIAN. Se diferencian por el

¹¹ Piketty (2014, pp. 505-507) atribuye a los estadounidenses la invención de la tributación confiscatoria sobre los ingresos, con tarifas que, para los tramos de ingresos más altos, superaban el 70% en el período 1919-1922 y en promedio alcanzaron el 81% en el período 1932-1980.

indicador de la base gravable utilizado como denominador. En la primera estimación el ingreso gravable *antes* de beneficios tributarios es tomado como medida de la base gravable potencial. Esta tarifa fluctuó en el período alrededor de 12,1%. La segunda estimación emplea como denominador la renta líquida gravable declarada (ajustada por ganancias ocasionales), resultando en una tarifa efectiva DIAN *después* de beneficios tributarios que en promedio alcanzó el 21,4%. Puesto que hay incentivos para subreportar ante la DIAN el valor de la base gravable, estos indicadores podrían sobreestimar la tributación efectiva. La tercera estimación combina información del DANE y del Ministerio de Hacienda (MHCP) para obtener el excedente *neto* de explotación (neto de depreciación), el cual hace las veces de indicador de la base gravable potencial. Por construcción, esta tarifa, que podemos llamar DANE-DIAN-MHCP, es también una tarifa efectiva *antes* de beneficios tributarios; ella rondó el 11,1%. Si bien puede ser una mera casualidad, llama la atención la considerable similitud entre las tarifas efectivas DIAN y DANE-DIAN-MHCP (11,1% vs. 12,1%) calculadas antes de beneficios tributarios, no obstante que las fuentes de información son distintas.

Tabla 4

Impuesto sobre la renta: estimación de tarifas efectivas de las sociedades no financieras colombianas

Período 2004-2013, miles de millones de pesos corrientes y porcentajes

Fuente y concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio	Desviación estándar
DIAN (declaraciones de las personas jurídicas)												
A. Ingresos gravables antes de beneficios tributarios *	47.696	55.683	63.804	77.692	94.925	84.293	92.838	131.829	138.811			
B. Base gravable declarada **	29.495	30.528	35.107	42.071	52.623	43.733	50.251	81.510	80.739	n.d.		
C. Impuesto sobre la renta y complementarios ***	6.469	7.868	8.575	8.363	11.595	6.635	9.659	19.154	16.937	n.d.		
D. Tarifa efectiva implícita antes de beneficios tributarios (C/A)	13,6	14,1	13,4	10,8	12,2	7,9	10,4	14,5	12,2		12,1	2,0
E. Tarifa efectiva implícita después de beneficios tributarios (C/B)	21,9	25,6	24,4	19,9	22,0	15,2	19,2	23,5	21,0	n.d.	21,4	3,0
DANE, DIAN y MHCP												
F. Excedente neto de explotación (DANE y MHCP) ****	55.756	63.122	71.441	79.475	95.202	97.502	108.509	136.999	143.874	n.d.		
G. Impuesto sobre la renta y complementarios (DIAN) ***	6.469	7.868	8.575	8.363	11.595	6.635	9.659	19.154	16.937	n.d.		
H. Tarifa efectiva implícita (C/F)	11,6	12,5	12,0	10,5	12,2	6,8	8,9	14,0	11,8	n.d.	11,1	2,0
Superintendencia de Sociedades												
I. Utilidad antes de impuestos	10.263	13.680	18.123	10.112	21.606	19.906	21.891	32.070	28.307	30.034		
J. Impuesto sobre la renta y complementarios, reportado a Supersociedades	4.510	5.670	7.252	3.481	7.455	6.233	7.243	11.394	11.023	12.410		
K. Tarifa efectiva implícita (I/H)	43,9	41,4	40,0	34,4	34,5	31,3	33,1	35,5	38,9	41,3	37,5	4,0

* / Total ingresos brutos (IV) - Total costos (CT) - Total deducciones (DT) + Deducción inversiones en activos fijos

** / Renta líquida gravable (RE) + Ganancia ocasional gravable (GC)

*** / Saldo por impuesto

**** / Neto de depreciación del acervo de capital

Fuentes: Elaboración del autor con base en DIAN, Agregados de las personas jurídicas, varios años, www.dian.gov.co; DANE, Cuentas Nacionales Anuales, Cuentas de los sectores institucionales, www.dane.gov.co; Superintendencia de Sociedades, Sistema de Información y Riesgo Empresarial (SIREM), <http://sirem.supersociedades.gov.co:9080/Sirem2/index.jsp>. Vistos el 19 de enero de 2015. Para estimar la depreciación, se utiliza tasa de depreciación del acervo de capital (a diez años), empleada por el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público (MHCP) en cálculo del PIB potencial.

La información de la Superintendencia de Sociedades sirve de base a la cuarta de nuestras estimaciones de la tarifa efectiva, que alcanza, en este caso, el 37,5% en promedio en el período 2004-2012, y es sistemáticamente superior a la tarifa nominal general aplicable a las personas jurídicas en los años considerados, un resultado anómalo ya que implicaría que tales sociedades pagaron más de lo que les ordena la ley. Por lo demás, lo ideal para calcular la tarifa efectiva es utilizar el impuesto realmente pagado por la firmas, y en este aspecto la información de las declaraciones presentadas ante la administración tributaria es, cabe presumir, mejor que la información del estado de resultados de las empresas reportada a la Superintendencia.

Estas observaciones e indicios sugieren que la tarifa efectiva correspondiente al impuesto sobre la renta de las sociedades no financieras puede ubicarse en realidad entre la tarifa estimada antes de beneficios tributarios, que para el período que nos ocupa es muy similar entre fuentes de información, y la tarifa estimada después de beneficios tributarios, basada en información de la DIAN. Por ejemplo, para 2012 la tarifa efectiva se situaría entre 12% y 21%. Los beneficios tributarios tienen, se colige de aquí, una incidencia ostensible sobre las tarifas efectivas, haciendo que éstas se alejen por mucho de las tarifas nominales.

Las estimaciones de tarifas efectivas son muy sensibles a las fuentes de información y a las metodologías empleadas, como lo ilustran los resultados que se acaban de presentar. Aunque ello dificulta el análisis comparativo, el panorama internacional y nacional de la tributación efectiva ha recibido su cuota de atención en la literatura especializada. La Tabla 5 recoge varias estimaciones de las tarifas efectivas sobre los ingresos de las sociedades (en general por concepto del impuesto sobre la renta o sus similares), obtenidas por estudios cuyo período objeto de análisis cubre por lo regular la primera década del siglo XXI¹². Con un par de excepciones, los estudios revisados utilizan datos de los libros o reportes contables de las empresas sobre los gastos por impuestos, no datos de recaudo de la administración de impuestos, lo cual puede ser una limitante importante. Como se puede apreciar allí, en tres de los cuatro estudios que la incluyen de manera expresa, Colombia registra una tarifa en el intervalo de 27% a 30%, similar, en América Latina, a Brasil y México, y, en otras regiones, a Alemania y EE.UU, país este que, recuérdese, grava el ingreso

¹² Para un análisis de la distribución sectorial y geográfica de la carga tributaria asociada al impuesto de renta en Colombia, véase Lozano y Bueno (2007).

global y no solo doméstico de sus empresas. Allí donde están incluidos los países a la vez, la tarifa efectiva colombiana resulta inferior a la de Japón y, en un par de casos, a la de Argentina, pero superior a la registrada en Chile y el Reino Unido, por ejemplo. Steiner y Cañas (2013) estiman una tarifa mayor para Colombia, del orden del 36% en promedio para el período 2005-2010. América Latina registra tarifas efectivas de entre 24% y 28% y Europa entre 22% y 27%, dependiendo del estudio y el período, puede decirse que algo por debajo de los valores estimados para Colombia, aunque con intersecciones entre puntos extremos de las estimaciones. Curiosamente, en el grupo de los llamados paraísos fiscales, en cuya lista suelen figurar países como Suiza, Luxemburgo, Irlanda e incluso Holanda, la tarifa efectiva es estimada en 18% o 17%, también dependiendo del estudio y del período. Allí donde están incluidos, el Medio Oriente, Chile y Panamá figuran con tarifas efectivas relativamente bajas, en algunos casos inferiores a las del grupo de paraísos fiscales.

Tabla 5

Tributación sobre el ingreso de las sociedades: comparación internacional de tarifas efectivas promedio

Regiones, grupos o países	Estudio								
	Pecho y Peragón (2013)		Steiner y Cañas (2013)	Markle y Shackelford (2012) *	Pricewaterhouse (2011) **	Lee y Swenson (2009)	Markle y Shackelford (2009) *	Costa y Gravelle (2012)	Dyreg, Hanlon y Maydew (2008)
	Período analizado (promedios reportados o calculados)								
	2013	2000-2010	2005-2010	2005-2009	2006-2009	2006-2007	2003-2007	2007	1995-2004
Regiones o grupos									
Africa							25,0		
Asia					23,0		22,0		
Europa					26,0	21,9	27,0		
América Latina	28,3	9,0			25,0		24,0		
Medio Oriente					15,0		10,0		
OECD sin EE.UU.						22,6			
Paraísos fiscales					18,0		17,0		
Total muestra	28,3	9,0				19,5	25,6		
Países seleccionados									
Alemania					29,0	27,9	27,3	27,0	
EE.UU.					30,0	27,7	29,5	26,0	30,2
Japón					41,0	38,8	41,9	39,0	
Reino Unido					24,0	23,6	21,1	26,0	
Argentina	33,3	8,6					33,5		
Brasil	31,8					24,1	27,5		
Chile	20,0	12,3				15,9	19,0		
Colombia	30,9	14,8	35,7			27,1	27,2		
México	34,5					27,2	28,1		
Panamá	26,0	6,4				5,1	6,6		
Islas Caimán						4,7	13,7		
Cálculo tarifa efectiva									
Numerador	Todos los impuestos de sociedades, menos los locales	Impuesto sobre la renta recaudado	Impuesto sobre la renta reportado a Superintendencia(s)	Impuesto sobre los ingresos, en libros	Impuesto sobre los ingresos, en libros	Impuesto sobre los ingresos, en libros	Impuesto sobre los ingresos, en libros	Impuesto sobre los ingresos, pagado	Impuesto sobre los ingresos, en libros
Denominador	Valor presente neto de los ingresos esperados de la inversión	Excedente bruto de explotación	Utilidad neta antes de impuestos reportada a Superintendencia(s)	Ingreso en libros, neto y antes de impuestos					

* Firmas domésticas. Tarifa efectiva total de las sociedades estimada con base en análisis de regresión. Tabla 2 en Markle y Shackelford (2012) y (2009).

** En el total de la muestra no incluye EE.UU.

Fuente: elaboración del autor con base en Pecho y Peragón (2013), Steiner y Cañas (2013), Markle y Shackelford (2012), PricewaterhouseCoopers (2011), Lee y Swenson (2009), Markle y Shackelford (2009), Costa y Gravelle (2011), y Dyreng, Hanlon y Maydew (2008).

Nuestra estimación del umbral de la tarifa efectiva colombiana (del orden de 11%, en promedio) y la de Pecho y Peragón para el 2013 (14,8%) tienen en común que se basan en datos de pago de impuestos de las declaraciones y del excedente de explotación para la base gravable, aunque neto de depreciación en nuestro caso. Nuestra estimación de la tarifa efectiva DIAN después de beneficios tributarios (del orden de 21%), que puede interpretarse como la cota superior de un intervalo de confianza, arroja, no obstante, un valor inferior al de la mayoría de las demás estimaciones para Colombia y América Latina. Con un pequeño detalle: no es excepcional que los estudios de la muestra asuman tácitamente, en la realización de los cálculos, que la evasión tributaria o no existe o es insignificante¹³.

Es por lo general sabio guardar una distancia saludable frente a comparaciones de resultados basados en tan diversas fuentes y metodologías (uno de los estudios estima los ingresos esperados de los proyectos de inversión, una tarea quizás tan difícil como incierta), pero no debe dejar de anotarse que las tarifas efectivas reportadas por la ANDI lucen exageradas, aun comparadas con estimaciones que incluyen gravámenes adicionales al impuesto sobre la renta, como sucede con Pecho y Peragón (2013). Con todo, el gremio toca un punto crítico cuando observa que las cargas tributarias están mal repartidas entre los contribuyentes.

El impuesto sobre la renta personal, en particular el sujeto al régimen regular (por contraposición al alternativo), deja mucho que desear desde el punto de vista de la equidad tributaria efectiva, no obstante que en principio apunta a lograr objetivos distributivos. Las inequidades tributarias entre asalariados son más o menos un lugar común, a raíz sobre todo de los beneficios tributarios que reducen la base gravable y que toman la forma de ingresos no gravables, deducciones (p.e., por concepto del gravamen movimientos financieros) y rentas exentas, como muestran Ávila y Cruz (2011). Este tipo de beneficios tributarios son en efecto regresivos, ya que favorecen desproporcionadamente a los trabajadores de ingresos más altos¹⁴. Como consecuencia, los efectos

¹³ ¿Acaso debería sorprender que ello sea así en aquellos casos en los cuales los cálculos de tributación efectiva se basan con exclusividad en información de los libros contables de las empresas, sin cotejar con la información de la administración tributaria propiamente dicha (pagos realizados y valores reportados en los distintos renglones de las declaraciones)?

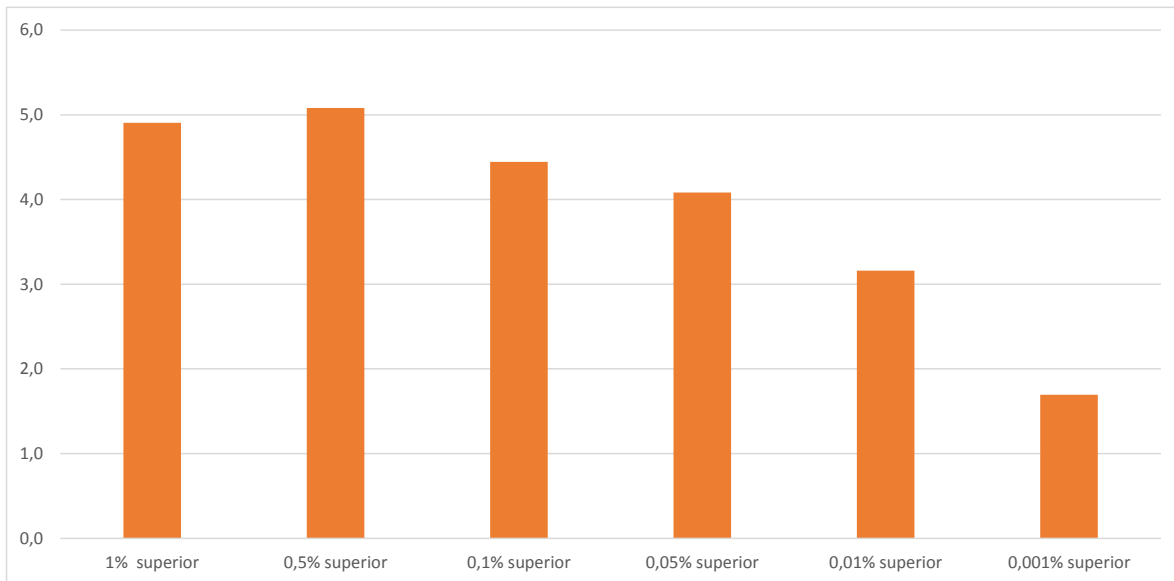
¹⁴ Como escriben Ávila y Cruz (2011, p. 32), refiriéndose a la legislación tributaria colombiana vigente en ese entonces, “un asalariado de altos ingresos que destine mensualmente \$1 millón al pago de su vivienda

positivos de las tarifas marginales progresivas es contrarrestado por los efectos negativos de los beneficios tributarios: “La concentración de los ingresos salariales antes del impuesto de renta es del 46,9 medida con el índice de Gini. El tramo exento y las tarifas marginales logran reducir este índice en 3 puntos, pero ese efecto se diluye con el uso pleno de los beneficios hasta que finalmente el indicador vuelve a situarse por encima de 46”, de acuerdo con Ávila y Cruz (ibídem, p. 46). Una forma de restaurar la progresividad del impuesto es, como proponen dichos autores, convertir los beneficios que reducen la base gravable en descuentos del impuesto a cargo, estableciendo criterios exigentes en cuanto a los rubros que ameritarían un tratamiento preferencial. El impuesto mínimo alternativo es una forma indirecta de lidiar con esta situación.

Figura 2

Impuesto sobre la renta personal: tarifa efectiva promedio para grupos de altos ingresos

Período 2006-2010



Fuente: Elaboración con base en estimaciones originales de Londoño (2012).

La Figura 2 presenta las tarifas efectivas promedio asociadas al impuesto sobre la renta personal para los grupos de altos ingresos en Colombia, empezando por el 1% superior, derivadas de las

puede recibir sobre dicho valor un alivio tributario del 33% o, en otras palabras, el Estado colombiano subsidia el 33% de sus gastos en vivienda. Si el mismo aporte de \$1 millón, con la misma destinación, es realizado por un asalariado con menor capacidad económica y por tanto sometido a una tarifa de renta más baja, el 15% por ejemplo, el Estado tan sólo subsidia el 15% de sus gastos de vivienda”.

estimaciones de Londoño (2012). Para ninguno de los grupos de altos ingresos la tarifa efectiva sobrepasó el 5,5% en el período 2006-2010. La tarifa efectiva tiende a disminuir a medida que aumenta la capacidad de pago de los grupos, configurando un patrón regresivo. Estos resultados, junto con los presentados para el caso de las sociedades, sugieren, sin embargo, que, en términos agregados y al menos hasta antes de la introducción del IMAN, los ingresos de capital societario venían siendo gravados a tarifas efectivas mayores, a través del impuesto de las personas jurídicas, que los ingresos más altos laborales y de capital no societario, a través del impuesto sobre la renta de la personas naturales, no obstante las inequidades al interior de estos grupos.

Para el impuesto sobre la renta personal considerado en conjunto, el Ministerio de Hacienda (2012, p. 21) calcula, refiriéndose a la situación existente antes de la instauración del IMAN, que las “personas con ingresos bajos pueden estar pagando tarifas entre 7% y 5% mientras que sectores de ingresos muy superiores pueden estar por debajo de 5%”. Puede afirmarse entonces que en períodos recientes el ideal de la tributación progresiva ha estado lejos de materializarse en el impuesto personal, uno de los gravámenes que en el papel más se presta para ese propósito.

6. Reflexiones finales

A menudo se arguye que la movilidad de capitales asociada a la globalización no deja otra alternativa que centrarse en la eficiencia tributaria, una expresión que ha devenido en código para describir la tributación basada en el consumo y en un número tan reducido de tarifas planas como sea posible. Aquí y allá se describe la tributación progresiva como ineficiente y distorsionante, citando como testigo a la llamada teoría de la tributación óptima, la cual, como pone de presente Slemrod (1990), en el modelo básico referido a mercancías trata a los contribuyentes como si fueran homogéneos, es decir, con base en una teoría que parte del supuesto de que no hay desigualdades económicas y que, por tanto, la distribución de la carga tributaria no es un asunto relevante en ese contexto. Este proceder sitúa a la eficiencia, por defecto, en su preocupación central. En manos de Frank Ramsey, figura principal en el desarrollo de la teoría de la tributación óptima, el supuesto de la homogeneidad de los agentes económicos era apenas un supuesto simplificador¹⁵. Pero, por motivos que desafían el entendimiento y a veces lucen poco desinteresados, no pocos seguidores de esa teoría, a la hora de encarar el mundo de las políticas tributarias, siguen utilizando ese supuesto

¹⁵ Como escribió Ramsey (1927, p. 47), para abordar el problema teórico de cómo deberían calibrarse las tarifas nominales de impuestos proporcionales dado un volumen de recaudo, “propongo omitir del todo cuestiones de distribución (...); y me ocuparé solo de un sistema puramente competitivo sin comercio exterior”.

como si el mismo describiera adecuadamente la realidad. Esto sucede no obstante que la teoría desde hace tiempo incorpora un intercambio (*trade-off*) entre eficiencia y equidad.

Todos los impuestos de la vida real engendran ineficiencias en alguna medida. Es inevitable, de acuerdo con Lindhal (1958), que la tributación tenga en la práctica algunos efectos perjudiciales sobre los incentivos. Pero los costos de eficiencia pueden variar entre impuestos e incluso dentro de cada impuesto, según varíe su diseño. En otras palabras, los efectos del régimen tributario sobre la eficiencia económica en verdad importan, pero no son siempre o necesariamente los que más importan. Por lo demás, la teoría de la tributación óptima implica diferenciación de tarifas, no tarifa única; un número reducido de tarifas planas busca facilitar la administración tributaria y no es en sentido estricto una condición de eficiencia.

El voluntarismo distributivo, que suele sacrificar las posibilidades reales de reducir la desigualdad económica por medios fiscales en el altar de los buenos deseos, debería dar paso en el caso del impuesto que nos ocupa a la eficacia distributiva, en donde, en una especie de negociación compleja pero factible, los objetivos distributivos, junto a los de recaudo, jueguen un papel protagónico, descartando opciones en extremo difíciles o imposibles de administrar —en especial en un contexto de alta informalidad o ilegalidad— o simplemente confiscatorias o inconsistentes con un ambiente institucional propicio para la inversión. Y ahí el modo como el legislador confeccione el impuesto sobre la renta resulta decisivo.

REFERENCIAS

- Alviar , O., & Rojas, F. (1985). *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá: TEMIS.
- Perry, G., & Cárdenas, M. (1986). *Diez años de reformas tributarias en Colombia*. Bogotá: CID - Fedesarrollo.
- Olivera, M. (1996). Tasas marginales efectivas de tributación en Colombia. *Archivos de Macroeconomía* (52).
- Boskin, M. J. (1990). New Directions in Tax Policy. In M. J. Boskin, & C. E. McLure, *World Tax Reform*. San Francisco, California: International Center for Economic Growth.
- Burman, L. E., Gale, W. G., & Rohaly, J. (2005). *The Expanding Reach of the Individual Alternative Minimum Tax*. Washington, D.C.: Testimony submitted by Leonard E. Burman to Subcommittee on Taxation and IRS Oversight of the Committee on Finance United States Senate.
- Office, U. S. (1995). *Experience With the Corporate Alternative Minimum Tax*. Washington, D.C.: GAO.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). *Exposición de motivos del proyecto de Ley No. .* Bogotá, D.C.
- MHCP. (2012). *ABC de la reforma tributaria*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ávila, J., & Cruz, Á. (2011). Análisis del Impuesto sobre la renta para Asalariados: Progresividad y beneficios tributarios. *Cuadernos de Trabajo* (Documento Web 042).
- King, J. (1995). Integration of Personal and Corporate Income Taxes: Advantages and Disadvantages. In P. Shome, *Tax Policy Handbook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Chua, D., & King, J. (1995). The Mechanics of Integration. In P. Shome, *Tax Policy Handbook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Steiner, R., & Cañas, A. (2013). *Tributación y equidad en Colombia*. Bogotá: Misión de Movilidad Social y Equidad.
- Bird, R. (1996). Why Tax Corporations? *Working Paper 96-2* . Ottawa, Ont.: Technical Committee on Business Taxation, Department of Finance.
- McLure, Jr., C. (1975). Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: The Missing Element in Recent Tax Reform Proposals. *Harvard Law Review* , 88 (3).
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid (España): McGraw-Hill.
- Perry, G. (2010). *Hacia una reforma estructural*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- Simons, H. (1938). *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

- Hall, R., & Rabushka, A. (1995). The Incredible Flat Tax. *American Enterprise* , 6 (4).
- Kalecki, M. (1956). *Teoría de la dinámica económica* (Segunda reimpresión, 1977 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Zee, H., Stotsky, J., & Ley, E. (2002). Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries. *World Development* , 30 (9).
- Galindo, A. (2010, Marzo). Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia. *IDB Working Paper No. 53* .
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Marco fiscal de mediano plazo*. Bogotá, D.C.
- ANDI. (19 de Noviembre de 2014). Empresas son la que pagan más impuestos. *MERCADODEDIINERO.COM.CO* .
- Pecho, M., & Peragón, L. (2013). *Estimación de la carga tributaria efectiva sobre la inversión en América Latina*. Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Markle, K., & Shackelford, D. (2012). Cross-Country Comparisons of Corporate Income Taxes. *National Tax Journal* , 65 (3).
- PricewaterhouseCoopers. (Abril de 2011). *Global Effective Tax Rates*. From PwC: www.pwc.com
- Lee, N., & Swenson, C. (2009). Is It a Level Playing Field? An Analysis of Effective Tax Rates. *Tax Notes Int'l* .
- Markle, K., & Shackelford, D. (Junio de 2009). Do Multinationals or Domestic Firms Face Higher Effective Tax Rates? *Working Paper 15091* . Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Costa, M., & Gravelle, J. (2011). Taxing Multinational Corporations: Average Tax Rates. *Tax L. Rev* (65).
- Dyreng, S., Hanlon, M., & Maydew, E. (2008). Long-Run Corporate Tax Avoidance. *The Accounting Review* , 83 (1).
- Londoño, J. (Octubre de 2012). Income and Wealth at the Top in Colombia: An Exploration of Tax Records 1993-2010. *Master Dissertation* . Paris: Paris School of Economics.
- Slemrod, J. (1990). Optimal Taxation and Optimal Tax Systems. *The Journal of Economic Perspectives* , 4 (1), 157-178.
- Lindhal, E. (1958). Some Controversial Questions in the Theory of Taxation. In R. A. Musgrave, & A. P. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*. London & New York: Macmillan.
- Lyon, & A. B. (1997). *Cracking the Code: Making Sense of the Corporate Alternative Minimum Tax*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal* , 37 (145).
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge (EE.UU.) y Londres (Reino Unido): The Belknap Press of Harvard University Press.

Febrero de 2015

General Accounting Office. (1995). *Experience with the Corporate Alternative Minimum Tax*. Washington, D.C.: United States General Accounting Office.

Lozano, L., & Bueno, M. (2007). El Impuesto sobre la renta en Colombia: Evolución y distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes. *Finanzas y política económica*, 2 (1).

Internal Revenue Service. (2011). *Statistics of Income. Corporation Income Tax Returns*. Washington, D.C.

Tanzi, Vito, (1966). "Personal Income Taxation in Latin America: Obstacles and Possibilities," National Tax Journal, Volume 2