

El proyecto de reforma tributaria olvida corregir las desigualdades existentes entre los trabajadores y los propietarios de capital.

Jorge Armando Rodríguez
Director, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia

Aumentar la equidad

Bogotá D.C. 29-oct-2012. Ante la variedad de temas que contiene el reciente proyecto de reforma tributaria y la prisa que se le quiere imprimir a su trámite, se corre el riesgo de dirigir los reflectores hacia los cambios considerados más urgentes — como los parafiscales y la financiación del sistema de seguridad social en salud — descuidando temas de gran

importancia, como la equidad del impuesto sobre la renta.

La exposición de motivos del proyecto gubernamental dice: “En Colombia, tanto el impuesto de renta como el impuesto al valor agregado (IVA) son regresivos”. No se trata de una declaración intrascendente: hasta no hace mucho tiempo, aseveraciones en el mismo sentido solían ser anatemizadas en algunos círculos gubernamentales y de cabildeo.

Ante ese diagnóstico — aunado al reconocimiento en la misma exposición de motivos de que Colombia es “uno de los países más desiguales del mundo” — el gobierno fija un objetivo consecuente a la reforma tributaria: “la reducción de la desigualdad” (además por supuesto de “la generación de empleo”, que es el motivo del desmonte de los parafiscales).

Buena parte de la tarea de reducir la desigualdad se asigna al impuesto sobre la renta. Este gravamen es de lejos el principal instrumento de recaudo que considera el proyecto: el gobierno estima, por ejemplo, que en 2016 la reforma arrojaría recaudos netos de algo más de 9 billones de pesos (¿de hoy o de entonces?), de los cuales alrededor del 90 por ciento provendría del impuesto sobre la renta, sumadas las personas naturales y jurídicas [1].

Prueba ácida

Cabe preguntarse si el contenido del proyecto en lo relativo al impuesto sobre la renta está a la altura del diagnóstico del propio gobierno y del bienintencionado objetivo principal. Para saberlo hay una “prueba ácida” muy obvia: ¿cómo trata el proyecto a los más pudientes, en particular al 1 por ciento (o, si se quiere, al 5 por ciento) de la población con ingresos más altos, en comparación con el resto de la población?

Después de todo, los logros en materia de redistribución del ingreso y de equidad tributaria serían marginales si ese 1 por ciento (o 5 por ciento) no contribuyera a las arcas del Estado más que proporcionalmente a su participación en el ingreso nacional.

En Colombia, las utilidades de los propietarios de capital son gravadas mediante el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, en cabeza de sus sociedades o empresas. Los propietarios de capital, en su condición de personas naturales, no contribuyen al fisco por concepto de las utilidades distribuidas (dividendos) que hayan sido gravadas a nivel de la sociedad.

Por eso, mientras se mantenga este método de recaudación, lo que suceda con la tributación sobre las sociedades es crucial para determinar cuánto aportan al tesoro público los más pudientes.

Equidad entre los trabajadores...

El proyecto establece un impuesto de renta mínimo para los empleados y los trabajadores por cuenta propia, denominado Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), que reemplazaría al actual sistema de renta presuntiva aplicable a tal tipo de contribuyentes.

Para justificar esta propuesta se aduce que bajo el régimen tributario vigente y como consecuencia de la retención en la fuente y del acceso diferenciado a las deducciones y exenciones, los empleados de salarios altos tributan un menor porcentaje de su ingreso que los empleados de salarios más bajos y que, además, los trabajadores por cuenta propia son gravados con relativa severidad.

Con miras a corregir esa situación — además de modificar las tarifas — el IMAN reduciría las deducciones y exenciones a las que tienen acceso los empleados formales obligados a declarar, que por lo general son quienes, entre los trabajadores, perciben mayores ingresos.

...pero no para los dueños

El proyecto dedica mucha atención a la inequidades existentes entre los trabajadores (atención que resulta saludable), pero omite o descuida la corrección de las inequidades entre los trabajadores y los propietarios de capital (omisión que resulta deplorable).

Poco o nada se restringen las deducciones y exenciones, muchas de ellas injustificadas, que hoy benefician a los propietarios de capital a través del impuesto sobre la renta de sus empresas. Permanecen intactos numerosos tratamientos tributarios preferenciales, como los asociados con las zonas francas y los incentivos por invertir en determinados sectores.

Aunque los accionistas o dueños de capital también estarían sujetos al IMAN, este mecanismo no cubriría a las utilidades distribuidas ya gravadas a nivel de las empresas. Así las cosas, surge la pregunta de por qué no se eleva también el impuesto de renta mínimo que deben pagar las sociedades, en aras de la igualdad ante la ley de los contribuyentes.

Los propietarios de capital encaran hoy una tarifa nominal sobre las utilidades de sus empresas relativamente alta (33 por ciento), pero la tarifa efectiva, calculada después de considerar las deducciones, exenciones y tratamientos preferenciales, es en promedio bastante menor y difiere considerablemente entre sectores.

Los incentivos tributarios suelen justificarse con el argumento de que promueven la inversión y, por esta vía, estimulan el empleo. Estudios que ponen a prueba este argumento muestran, sin embargo, que los incentivos tributarios tienden a ser ineficaces para esos propósitos [2].

El llamado impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), que se establecería con destinación específica al SENA, al ICBF y a la seguridad social en salud, no aumentaría la carga tributaria de los propietarios de capital, debido a que para este grupo el CREE encarna

en esencia una simple sustitución de canales de pago de sus obligaciones tributarias.

Más aún, los propietarios de capital verían reducir su carga tributaria global como consecuencia de la disminución o eliminación de las contribuciones parafiscales liquidadas sobre la nómina, que en la actualidad deben hacer sus empresas para financiar al SENA y el ICBF.

El efecto distributivo neto del CREE y los cambios en los parafiscales sería por consiguiente regresivo en comparación con lo que hoy tenemos.

La importancia de los inversionistas es indiscutible, pero así como la confiscación no suele ser una buena cosa, tampoco lo es el endiosamiento del empresariado mediante la concesión de privilegios tributarios.

En el lugar equivocado

La conclusión anterior no significa que no convenga mermar los sesgos en favor de la informalidad laboral que conllevan los gravámenes sobre la nómina. Pero el espacio tributario que se libera mediante la reducción de los parafiscales podría y debería usarse para que los propietarios de capital más acaudalados contribuyan más, por ejemplo suprimiendo los tratamientos preferenciales en el impuesto sobre la renta de las sociedades.

En la Colombia de hoy, el desincentivo a la creación de empleo formal derivado del régimen impositivo no obedece tanto al tamaño de la carga tributaria sobre los empresarios (carga que está lejos de ser abultada), sino al hecho de que los gravámenes sobre la nómina están en el lugar equivocado.

Por otra parte, el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) — más allá de su nombre políticamente correcto — instauraría una destinación específica también en el lugar equivocado.

Sería preferible que el recaudo del impuesto sobre la renta tenga un propósito general, en vez de afectarlo con una nueva atadura, dada su importancia cuantitativa y la necesidad de contar con mayor flexibilidad presupuestal para atender las distintas funciones del Estado.

Además, el CREE partiría el impuesto sobre la renta en dos y eso tampoco parece conveniente. No hay que ser demasiado suspicaz para imaginarse a los representantes gremiales argumentando que el CREE — que deberá garantizar la financiación del SENA y del ICBF — es el nuevo obstáculo para la generación de empleo, al tiempo que piden su eliminación, quizá con más ahínco aún si se presentan episodios de despilfarro en esas entidades estatales.

El proyecto dedica un capítulo a las fusiones y escisiones empresariales: valdría la pena esclarecer si las normas propuestas desalentarían las transacciones de compra y venta de activos en favor de las fusiones y escisiones, con el solo objeto de eludir la carga tributaria asociada.

En suma, si el impuesto sobre la renta colombiano no es hoy progresivo se debe en buena medida a que los propietarios de capital tienden a contribuir en una proporción menor o similar de su ingreso que el conjunto de los trabajadores.

Por lo visto la reforma no corregirá esta situación.

[1]. El efecto neto a reforma tributaria sería neutro, según el gobierno. Para llegar a este resultado, de los recaudos adicionales se sustrae un rubro llamado "Gastos NUTRE". No encontré explicación de este rubro en la exposición de motivos del proyecto.

[2]. Por ejemplo, Galindo A. y Meléndez, M.: "Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia". 2010.

****Artículo publicado en la revista digital Razón Pública.com - edición semana del 29 de octubre al 04 de noviembre de 2012.***