**EQUIDAD Y DOBLE TRIBUTACIÓN**

Por Javier Ávila, economista de la universidad Nacional especializado en temas de finanzas públicas.

Gravar los dividendos con el impuesto de renta es un tema que aparece frecuentemente en el primer plano del debate tributario colombiano. Algunos de sus proponentes presentan la iniciativa como un asunto de equidad, en el que los rentistas de capital pagarían más impuestos que los asalariados o trabajadores independientes. Entre los detractores de la propuesta se arguye que tal disposición conlleva una doble tributación que desalienta la inversión. Las dos posiciones tienen zonas grises que deben aclararse para comprender cabalmente sus implicaciones.

1. **El principio de equidad en un sistema tributario**

Los individuos deben contribuir a la financiación del Estado de acuerdo con su capacidad de pago. Si se acepta que la renta obtenida durante un periodo de tiempo es una aproximación razonable de dicha capacidad, será deseable que dos individuos con la misma renta realicen la misma contribución (equidad horizontal), pero si una de estas personas tiene una renta más abundante que la otra, entonces su contribución deberá ser proporcionalmente mayor (equidad vertical).

Un diseño tributario que incorpora las dos facetas del principio de equidad consiste en dividir la renta personal en tramos sucesivos y aplicar sobre ellos tarifas marginales crecientes. Aún dentro de este esquema se puede desnaturalizar la equidad horizontal cuando se otorgan exenciones que benefician a grupos específicos de contribuyentes.

Por otra parte, la equidad vertical se puede reducir si se estrecha la diferencia entre las tarifas marginales máxima y mínima, si disminuye la amplitud de los tramos de renta sobre los que aquellas se aplican, o igualmente cuando se reduce la base imponible como resultado de la creación de cualquier beneficio tributario.

1. **La tributación socio-Sociedad**

Los individuos se asocian conformando empresas y el sistema tributario debe definir cuál es el tratamiento impositivo que se debe aplicar a las utilidades generadas en esas organizaciones impersonales. Una posibilidad es despreocuparse de las utilidades empresariales y aguardar a que ellas se conviertan en renta de los individuos para gravarlas entonces. En tal caso es de esperar que las empresas reduzcan la distribución de dividendos aplazando el momento del pago de impuestos.

Tal escenario lleva a que el recaudo tributario descienda en proporción a las utilidades retenidas, siendo la situación extrema aquella en la cual no hay distribución de dividendos y por lo tanto el impuesto de renta individual sería nulo. Una retención total de utilidades no es sostenible en el tiempo porque los accionistas de las empresas ejercerán presión hasta obtener un determinado nivel de dividendos. En todo caso, los esquemas tributarios que solamente gravan las rentas en el ámbito de las personas naturales producen gran incertidumbre e inestabilidad en el recaudo y dejan las finanzas públicas en una posición subordinada respecto de las políticas de distribución de dividendos fijadas por los accionistas.

La regla general adoptada para la tributación del binomio socio-sociedad establece que se deben gravar tanto las utilidades empresariales como las otras rentas obtenidas por las personas naturales, pero las diferencias en los mecanismos empleados han dado lugar a tres sistemas impositivos:

* **Sistema de exención de dividendos**: Las utilidades se gravan en la sociedad y su distribución se considera un ingreso no gravable dentro de la renta personal. Este esquema, aplicado en Colombia, grava por igual a cualquier monto de utilidades y la tarifa única en la sociedad no toma en cuenta la equidad vertical. Los grandes accionistas contribuyen en la misma proporción que los más pequeños. El sistema también afecta la equidad horizontal pues las rentas de capital obtenidas en las empresas tributan a una tarifa fija mientras que un monto de renta equivalente, pero generado por ejemplo como una renta de trabajo, tributará a una tarifa diferente según el diseño progresivo de la renta personal. En Colombia el 85% del impuesto de renta proviene de las utilidades empresariales y allí el tributo no tiene ningún efecto en materia redistributiva.

Desde el punto de vista del control tributario la exención de los dividendos permite que las labores de fiscalización se concentren en un menor número de contribuyentes (las sociedades), situación que resulta compatible con administraciones tributarias con niveles intermedios de desarrollo.

* **Sistema de imputación del crédito tributario**: En este modelo las utilidades inicialmente son objeto de una retención en la fuente dentro de la sociedad, a título de adelanto del impuesto personal. Posteriormente Las utilidades distribuidas a los socios se someten al esquema progresivo de imposición personal y se otorga crédito tributario por el adelanto de impuestos pagado en la sociedad.

En este caso la tributación incorpora el principio de equidad, tanto vertical como horizontalmente, pero el sistema se torna algo más complejo, especialmente en materia de control, pues se debe vigilar la fuente de las utilidades (la sociedad) pero a ello se añade una enorme labor de vigilancia sobre un amplio número de personas naturales que reciben dividendos.

El esquema incentiva la reinversión de utilidades y, dependiendo de la manera en que se calibren las tarifas de retención en las empresas y del impuesto personal, puede ocurrir que en épocas de altas tasas de inversión la recaudación total del impuesto descienda al no tener utilidades distribuidas para gravar en el componente individual del impuesto. Este sistema implica un mayor nivel de desarrollo de la administración tributaria.

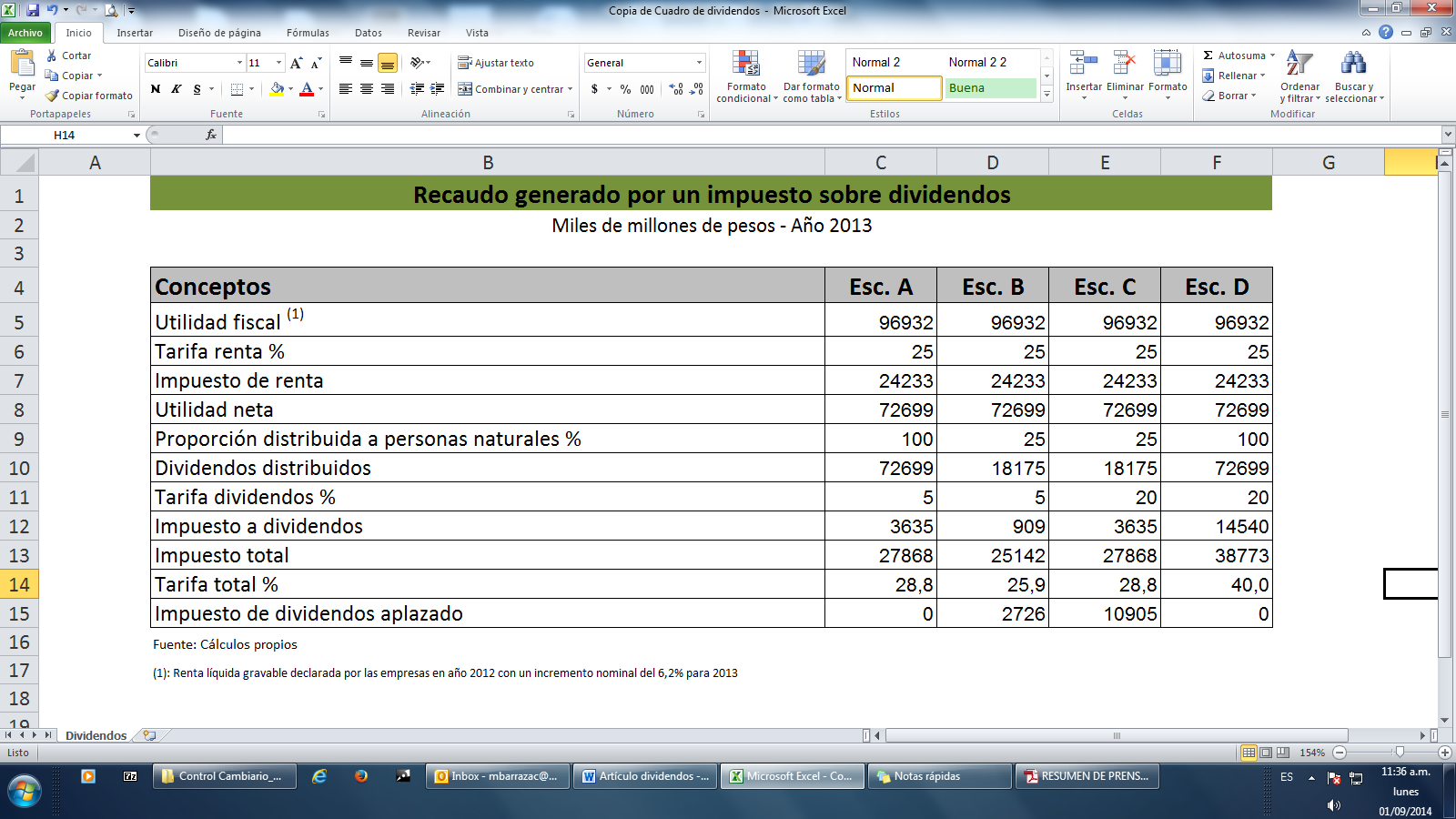
* **Sistema clásico o de doble tributación**: En este modelo el impuesto de renta se divide en tres partes. Primero, Un impuesto con tarifa plana sobre las sociedades que no genera crédito tributario en la renta personal; segundo, un impuesto progresivo para la renta personal en la que no se toman en cuenta los dividendos y, tercero, un tributo sobre los dividendos, afectados generalmente con una tarifa plana. En síntesis, es el mismo esquema de exención de dividendos, sólo que al final dichos dividendos o una fracción de los mismos es objeto de gravamen con una tarifa plana.

Este esquema también se conoce como “doble tributación” porque la renta se grava una vez en las sociedades que las generan y, luego, se vuelve a gravar cuando se entrega a los accionistas bajo la forma de dividendos. Gravar dos veces la misma renta suele asociarse con prácticas anti técnicas y confiscatorias pero en realidad es otra forma, un poco más compleja, para elevar la tributación de las rentas de capital.

1. **Efectos del sistema clásico sobre la inversión y el recaudo**

El tránsito desde un sistema de exención de dividendos hacia un sistema clásico se realiza gravando la distribución de dividendos. En el debate previo a la reforma tributaria del año 2012 se exploró esta posibilidad y se especuló con la creación de un impuesto sobre los dividendos con una tarifa cercana al 5%. ¿Cuáles podrían ser los principales efectos si se reviviera esta iniciativa en Colombia?

Si las utilidades netas del impuesto de renta se distribuyeran totalmente (Escenario A del Cuadro adjunto) el impuesto sobre los dividendos produciría ingresos tributarios por $3,6 billones, a la tarifa del 5%. La tarifa conjunta sobre renta y dividendos pasaría del 25% al 28,8%. Sin embargo, estadísticas de la Superintendencia de Sociedades sugieren que en Colombia se distribuye entre el 25% y el 30% de las utilidades netas (Escenario B) en cuyo caso el recaudo generado por el impuesto de dividendos desciende a $0,9 billones y la tarifa conjunta sería de 25,9%.



Las empresas podrían abstenerse de distribuir utilidades, logrando con ello aplazar el pago del impuesto sobre dividendos. Sin embargo tal restricción parece extrema pues la tarifa conjunta apenas descendería 1%. Por supuesto, entre mayor sea la tarifa de dividendos también será más alto el ahorro tributario por no distribuir utilidades como se ilustra en el Escenario C.

Por su parte el escenario D pone de presente que altas tarifas sobre los dividendos incrementan muy significativamente la tarifa conjunta, no sólo en aquellos casos donde se distribuye el total de utilidades, sino también para todas las empresas, ya que en realidad la reinversión de utilidades simplemente aplaza en el tiempo la entrega de dividendos a los socios y, consecuentemente, el pago del impuesto sobre dividendos.

En general, la introducción de un impuesto adicional sobre los dividendos lleva a que las utilidades empresariales dejen de ser gravadas con una tarifa única, 25% por ejemplo, para tributar dentro de un rango que para el caso del Escenario A va desde el 25% hasta el 28,8%. La tarifa conjunta dependerá de la política de distribución de dividendos de las firmas. El caso más favorable para las empresas corresponde a una situación de total retención de utilidades que tiene límites en el tiempo y que puede inducir, al menos parcialmente, una incursión en inversiones menos rentables. También es posible que se alteren las fuentes de financiación, sustituyendo el endeudamiento por la retención de utilidades.

Cuando la diferencia entre la tarifa de renta y la tarifa conjunta es pequeña, como ocurre en el escenario B, es posible que por razones de simplicidad resulte preferible elevar la tarifa de renta antes que crear un nuevo impuesto sobre los dividendos.

Uno de los argumentos que con mayor frecuencia se presenta para apoyar la tributación sobre los dividendos es su favorable impacto redistributivo. Sin embargo, el sistema clásico no consulta el principio de equidad vertical en el impuesto de renta corporativo, pues bajo ese esquema impositivo todos los contribuyentes asumen la misma tarifa sin consideración de su disímil nivel de renta. Complementariamente, un impuesto adicional sobre los dividendos deja sin modificación la inequidad horizontal que se presenta cuando niveles equivalentes de rentas empresariales y de rentas personales soportan diferentes cargas tributarias.

No obstante, la intención de gravar los dividendos goza de alguna aceptación porque las rentas empresariales y los dividendos se asocian con la tenencia de capital, mientras que no se percibe el mismo vínculo en el caso de las rentas personales, particularmente si se trata de rentas salariales. Esta percepción de equidad es errónea, ya que independientemente de su origen, el principio de equidad horizontal prescribe que dos rentas del mismo nivel deben soportar la misma carga tributaria.

La hipótesis que subyace en la pretensión redistributiva de gravar las rentas de capital más fuertemente que a otros tipos de rentas tiene que ver con una presunción indirecta del nivel de la riqueza, que se realiza con base en el origen de su renta. Se presume que los ciudadanos ricos obtienen rentas de capital porque poseen un patrimonio que así se lo permite, y que los ciudadanos que no son suficientemente ricos deben obtener la renta como fruto de su trabajo o de su industriosidad.

Pero no es necesario tratar de comprobar el vínculo entre rentas de capital y mayor nivel relativo de riqueza para apoyar una tributación diferenciada de la renta según su origen, como mecanismo de promoción de la equidad. Un Si el argumento de fondo es que la capacidad de pago de los contribuyentes no sólo se captura a través de la renta sino que ella también está determinada por su riqueza, la ruta más directa hacia mayores niveles de equidad es un impuesto sobre el patrimonio, que también tiene defensores y detractores.

Finalmente, gravar los dividendos o incrementar la tarifa de renta corporativa no genera mejoras en materia de equidad dentro de los contribuyentes del impuesto de renta, pero dentro del conjunto de la tributación resulta preferible ante la alternativa de obtener el mismo monto de impuestos a través de tributos como el IVA.

A manera de balance de esta nota se propone la siguiente síntesis:

* El sistema de exención de dividendos que se aplica en el impuesto de renta en Colombia no atiende el principio de equidad vertical en su componente corporativo y tampoco consulta la equidad horizontal entre rentas empresariales y otros tipos de renta.
* Acoger el sistema de imposición del crédito permitiría que la totalidad del impuesto de renta estuviera regido por el principio de equidad y no tan sólo el 15% del tributo, como ocurre actualmente, pero ello conllevaría un enorme esfuerzo de control para la administración de impuestos, con énfasis en la fiscalización de la renta personal.
* Optar por el sistema clásico añadiendo un impuesto sobre los dividendos no resuelve las deficiencias en materia de equidad, genera recaudos adicionales en función de las políticas de distribución de dividendos pero la carga tributaria conjunta de los impuestos de renta y dividendos puede desalentar en algún grado la inversión.
* La fórmula de introducir un impuesto sobre los dividendos con tarifa pequeña, en un contexto de baja distribución de utilidades, no es muy diferente a incrementar uno o dos puntos la tarifa corporativa del impuesto de renta.
* Si se trata de promover la equidad sin cambiar el sistema de exención de dividendos el impuesto de patrimonio es una alternativa que se puede considerar.
* Aunque un impuesto sobre los dividendos no mejora la distribución del ingreso, RESULTA PREFERIBLE EN MATERIA DE EQUIDAD frente a la alternativa de introducir un impuesto indirecto tipo IVA.