

# Los Incentivos Tributarios

Por GUSTAVO VASCO MUÑOZ

Las leyes fiscales están estatuidas en los Estados modernos para cumplir tres finalidades diferentes, aunque complementarias. Ellas son:

A) Proveer los recursos necesarios para la existencia misma del Estado y para la prestación por parte de éste de los servicios básicos indispensables para la subsistencia de la comunidad;

B) Procurar una redistribución equitativa del ingreso nacional mediante la absorción de una parte de la riqueza de los particulares para ser aplicada a la prestación de servicios sociales en favor de los sectores de la comunidad más desvalidos;

C) Intervenir directa o indirectamente en las tareas del desarrollo económico y social del país.

Esta intervención la realiza el Estado en forma directa, por medio de las inversiones públicas en obras de infraestructura, en empresas que no atraen suficientemente al empresario privado o por sus excesivos riesgos o por sus grandes dificultades de financiación, o en la prestación de ciertos servicios necesarios o útiles para la comunidad, sustituyendo para el efecto a la iniciativa privada.

Esta intervención puede también, realizarla el Estado mediante los estímulos o incentivos generales o específicos, de carácter fiscal, tendientes a facilitar, orientar o determinar las inversiones privadas en empresas y actividades que se consideran necesarias o convenientes para el desarrollo económico y social del país.

Podrá afirmarse que a través del estudio de las fuentes de recaudo y de los objetivos de la tributación en los distintos estados sería posible identificar la ideología, la orientación, los propósitos y las características políticas de cada Estado.

Es evidente que en los países subdesarrollados, donde prevalece el sistema de la libre empresa, bajo formas muy imperfectas, el Estado practica una política fiscal tendiente a obtener voluminosos recaudos que hacen posible las más variadas inversiones públicas y la prestación de ciertos servicios en cuya organización no se aventura el capital privado. Además, con una política fiscal de incentivos directos e indirectos trata de hacer posible, de facilitar y de fa-

vorecer en forma general la industrialización del país, y en concreto el fomento y desarrollo de determinadas ramas industriales que se consideran básicas para el desarrollo económico del país.

Los incentivos tributarios tienen en los países subdesarrollados una doble característica. De una parte existen los incentivos indirectos consistentes principalmente en la protección aduanera, instrumento de política fiscal que ha hecho posible las formas incipientes de industrialización que hoy existen en estos países. Es innegable que como instrumento de política fiscal la protección aduanera ha producido beneficiosos resultados. Las deformaciones en el desarrollo armónico de la industrialización de un país tales como la formación de monopolios, la creación de industrias ineficientes, etc., tienden a ser corregidas mediante procedimientos más racionales y elaboradas de protección aduanera. Con la actual política de liberalización de las importaciones mediante la fijación de gravámenes arancelarios no prohibitivos sino apenas adecuados para la suficiente protección de las industrias nacionales eficientes, se está dando una aplicación técnica y adecuada a esta forma de incentivo fiscal para la industrialización del país.

Los incentivos directos, que han comenzado a practicarse y a otorgarse en forma metódica y sistematizada a través de las reformas tributarias practicadas en los últimos tiempos en casi todos los países subdesarrollados, han consistido principalmente en el otorgamiento de exenciones al impuesto de renta y complementarios para industrias calificadas, cuya existencia y funcionamiento se consideran básicos o necesarios para el acelerado proceso de industrialización del país; y también para estimular la capitalización de empresas y el fomento de las inversiones en determinados sectores, como el de la construcción de viviendas, que responden a exigencias y necesidades apremiantes e inaplazables de la comunidad.

Así como no se discute la eficacia y necesidad de los incentivos de carácter indirecto, representados fundamentalmente en la protección arancelaria, existen serias dudas sobre la necesidad, la bondad, y la eficacia de los incentivos tributarios directos consistentes especialmente en las exenciones concedidas a determinadas industrias e inversiones del pago del impuesto de la renta y complementarios.

Mientras los incentivos indirectos, especialmente el de la protección arancelaria, representan una apreciable fuente de ingresos para el Estado, los incentivos directos consistentes especialmente en las exenciones tributarias constituyen un sacrificio para el erario público. Esta característica de sacrificio y de tratamiento discriminatorio favorable para determinados sectores debe obligar al legislador, a ser en extremo exigente y riguroso en el otorgamiento de tales incentivos.

La primera dificultad surge cuando se trata de establecer la justificación, en cuanto su verdadero alcance y eficacia, de tales incentivos tributarios y de mensurar el alcance y volumen del sacrificio que el erario debe soportar por ese mismo hecho.

En el caso colombiano y en el de la mayoría de los países subdesarrollados que han recurrido a las fórmulas de los incentivos tributarios directos, como procedimiento para acelerar el desarrollo industrial en determinados sectores económicos que se consideran básicos o esenciales para el desarrollo de la economía en su conjunto, no existen suficientes elementos de juicio ni estadísticas ni comprobaciones que permitan presupuestar ni el volumen de los impuestos que dejan de recaudarse a causa de las exenciones concedidas ni tampoco el resultado práctico y la eficiencia de tales exenciones.

Cuando se examinen, más adelante, los incentivos tributarios que existen actualmente en Colombia, veremos las dificultades prácticas y concretas para cuantificar el monto de las exenciones y para verificar sus resultados.

Ante la dificultad evidente que existe para cuantificar las exenciones y valorar los resultados prácticos de los incentivos tributarios directos consistentes en exenciones al impuesto de la renta y complementarios, parece útil y necesario hacer algunas formulaciones de carácter general, más bien en el terreno de la teoría económica, sobre la importancia y eficacia de tales incentivos.

La primera pregunta que cabe formular a este respecto es la siguiente: Entre los distintos factores que se toman en cuenta para adoptar una alternativa de inversión en los países subdesarrollados, bien sea una inversión proveniente del ahorro interno o de fuentes internacionales, en qué medida interviene la consideración sobre los aspectos tributarios, y en primer lugar sobre el aspecto específico de los incentivos consistentes en exenciones al impuesto de la renta y complementarios?

En la adopción de una alternativa de inversión se toman siempre en cuenta factores tan importantes como la existencia y magnitud del mercado, la existencia de materias primas, la existencia de energía, la existencia de mano de obra, el régimen laboral prevaleciente, la estabilidad monetaria, el régimen de cambios y de comercio internacional, fuera de otros aspectos estrictamente políticos como la actitud del gobierno frente a la empresa privada, la estabilidad del gobierno, etc. Así pues, es posible concluir en que la consideración sobre los aspectos tributarios, especialmente sobre los aspectos específicos como el de los incentivos consistentes en exenciones, juegan apenas un papel marginal o secundario en la adopción de una alternativa de inversión.

Por otra parte, es necesario establecer una distinción entre las inversiones de capitales provenientes del ahorro nacional y las inversiones foráneas. Dejando a un lado el problema general de la atracción al capital extranjero y considerando apenas el problema de la posibilidad de orientar el capital extranjero hacia determinados campos o esferas de la industria y de la actividad económica del país, es innegable que los incentivos tributarios directos juegan un papel realmente insignificante. Es sabido que la mayor parte de las inversiones extranjeras de carácter privado que se hacen en Colombia tiene origen en el capital norteamericano. Dado el sistema impositivo federal para el impuesto de la renta que existe hoy en los Estados Unidos y que afecta las inversiones norteamericanas hechas en el extranjero sistema o régimen que consiste en acreditar al contribuyente estadounidense los impuestos pagados en el país en donde

se han hecho las inversiones, resulta que las exenciones tributarias concedidas por la legislación local, en nuestro caso por la legislación colombiana, solo favorece al fisco federal en los Estados Unidos. En estas condiciones los incentivos tributarios resultan totalmente nugatorios y consisten en un simple sacrificio del Estado colombiano en favor del Estado norteamericano.

La experiencia práctica es la que de los incentivos tributarios juegan un papel importante no en la adopción de una alternativa de inversión, o sea, no en cuanto a la determinación del sector o la actividad industrial o comercial o de servicios hacia la cual afluyen las inversiones, sino en cuanto a la parte más accidental y de menos significación económica, como es la de la escogencia de las formas y los procedimientos jurídicos de la inversión. Puede aceptarse que los incentivos tributarios conducen a la escogencia de tipos de sociedades como la sociedad anónima o sociedades de personas reguladas por la Superintendencia de Sociedades Anónimas y al abandono progresivo de un tipo más rudimentario de sociedades como son las limitadas o colectivas, cuando ya se ha tomado la decisión de crear industrias o empresas que están favorecidas por los incentivos tributarios. Pero no hay bases para afirmar que la escogencia del sector de la inversión ha sido determinada por la existencia de los incentivos.

Hechas las anteriores consideraciones y observaciones de carácter general sobre los incentivos tributarios consistentes en exenciones al impuesto de la renta y complementarios, vamos a examinar a continuación las características de los principales incentivos de esta índole que fueron estatuidos por el legislador en la reforma tributaria del año 60.

En la Ley 81 de 1960 se quiso hacer especial énfasis en los incentivos tributarios al consagrar un capítulo especial de la Ley a dicha materia. Los principales incentivos tributarios estatuidos por la Ley 81 de 1960 en su título sexto, del Artículo 109 en adelante, son los siguientes:

1) La exención del impuesto de renta para la parte de esta que las sociedades anónimas destinen como reserva extraordinaria de fomento económico para incrementar la producción de materias primas y mercancías que sustituyan importaciones, reserva que puede ser hasta del 5% anual de las utilidades líquidas comerciales.

2) Las sociedades anónimas organizadas antes del año de 1965 cuyo único objeto sea el establecimiento y explotación de industrias básicas para el desarrollo económico del país, pueden gozar de una exención hasta del ciento por ciento del impuesto básico de la renta hasta el año de 1969, inclusive, siempre que en cada año demuestren que han utilizado materia prima nacional en proporción no inferior al 60% del valor total de las materias primas utilizadas.

3) Las sociedades anónimas que tengan por objeto permanente y exclusivo el desarrollo de industrias complementarias a la producción del hierro y que en más de un 50% utilicen en su proceso de transformación artículos de "Acerías Paz del Río" o importadas al país en trueque por estos artículos, tienen derecho a gozar de las mismas exenciones otorgadas para las industrias básicas.

4) Las empresas colombianas de transporte aéreo están exentas del impuesto sobre la renta y complementarios por el término de diez años cuando el monto de dicho impuesto sea destinado a la renovación, adición o mantenimiento de sus propios equipos de vuelo, o a efectuar aportes anuales hasta de un 50% del valor de la exención de empresas latinoamericanas de transporte aéreo internacional.

5) La renta líquida gravable producto de la exportación está exenta del impuesto sobre la renta. Para tales efectos se presume de derecho que la renta liquidada originada en el negocio de exportación es igual al 40% del valor de las ventas brutas de los productos exportados. No gozan de esta exención las exportaciones de café, no transformado industrialmente, petróleo o sus derivados, banano, cueros crudos de res y metales preciosos.

En ningún caso la renta exenta podrá disminuir en más del 50% la renta líquida del respectivo contribuyente proveniente de fuentes distintas a las del negocio de exportación.

6) Las edificaciones para vivienda de la clase media y obrera, cuyo primer avalúo catastral, incluido el terreno, no pase de 60 mil pesos, están exentas del impuesto complementario de patrimonio. La renta que se realice en el momento de enajenar tales inmuebles está exenta del impuesto si no sobrepasa del 20% calculado sobre su costo inicial.

El legislador del año 60 incluyó en el numeral 12 del Artículo 47, artículo que enumera las rentas exentas, otra exención que puede considerarse como un verdadero incentivo tributario. De acuerdo con dicha disposición está exenta la reserva hasta del 15% anual que se haga sobre las utilidades líquidas comerciales determinadas para la vigencia anterior a la gravable o sea las mismas utilidades que sirven de base para la apropiación de la reserva legal, que constituyan las sociedades anónimas para protección o recuperación de activos, siempre que dicha reserva sea efectivamente apropiada y contabilizada. El monto de dicha reserva no podrá exceder en ningún caso el 15% del costo histórico que tengan los activos depreciables representados por maquinarias y equipo industrial y que hayan sido adquiridos con anterioridad al primero de junio de 1957.

En el Decreto Legislativo N° 2349 de 1965<sup>1</sup>, reglamentado por los Decretos 929 y 980 de 1966<sup>2</sup>, se estableció un doble incentivo para la inversión en viviendas económicas, incentivo consistente de una parte en la exención que cubre la parte de las rentas que cualquier persona invierta en construcciones de vivienda cuyo valor unitario no exceda de \$ 150.000.00 y de la otra, en la exención del impuesto de renta para la utilidad que se obtenga en el negocio de construcción y venta de viviendas, cuyo valor unitario no exceda de \$ 150.000.00, en cuanto tal utilidad no exceda del 20% de la inversión efectuada.

Por medio del mismo decreto se estatuyó una exención del impuesto sobre la renta y complementarios para el año en que se haga la inversión, de la parte del ingreso de las personas naturales que se destine al aumento de capital de una empresa tendiente al ensanche de su capacidad instalada o a la

1 Publicado en el N° 2, pág. 249.

2 Se publican en este número.

formación de capital de nuevas empresas, siempre que tales empresas sean sociedades anónimas cuyos insumos importados no excedan del 25% del costo final de sus productos. Dicha exención tiene vigencia inicial hasta el año de 1970 pero está facultado el Gobierno para prorrogarla hasta el año de 1977.

Los incentivos tributarios directos establecidos por el legislador, como resulta de su simple enumeración persiguen dos objetivos diferentes, a saber:

1) Un objetivo es el de tratar de orientar las inversiones hacia determinadas industrias o actividades económicas que el legislador ha considerado o que el Gobierno pueda considerar que tienen especial interés o significación para el desarrollo económico del país. Tales incentivos tienden a establecer un trato favorablemente discriminatorio para cierto tipo de industrias y actividades económicas, discriminación que tiene como uno de sus fundamentos los excesivos gravámenes que deben soportar la generalidad de las empresas, especialmente aquellas que tienen como organización jurídica la forma de la sociedad anónima, que son casi todas las de alguna significación económica o industrial.

2) La otra finalidad perseguida por estos incentivos tributarios directos es la de fomentar la capitalización y el crecimiento de las empresas industriales.

Entre los incentivos que pretenden como única finalidad la de tratar de orientar la inversión de capitales hacia determinado tipo de empresas industriales o de actividades económicas, mediante un tratamiento fiscal discriminatoriamente favorable, se cuentan las exenciones para las industrias básicas, para las complementarias a la producción del hierro y para la actividad económica encaminada a la realización de las exportaciones llamadas menores y las que favorecen la inversión en vivienda económica.

La justificación de estos incentivos es la que en la práctica resulta más difícil precisar por lo cual surgen serias dudas sobre la necesidad, la conveniencia y la eficacia de mantener o de ampliar este tipo de incentivos.

Dichas dificultades, como ya se expresó, consisten especialmente en lo siguiente:

a) En la dificultad de cuantificar los resultados de este tratamiento favorable para determinado tipo de industrias o de actividades económicas. Es imposible en la práctica presupuestar el monto del beneficio fiscal que se va a otorgar a las empresas beneficiadas con estos incentivos.

b) La renuncia del Estado al recaudo de un impuesto cuando se traslada del ámbito de la empresa al patrimonio de los particulares, bien sea por expresa disposición de la ley como en el caso de las industrias básicas nuevas o en el caso de la inversión en vivienda o de las exportaciones menores, o cuando la traslación es indirecta a través de los dividendos mayores que pueden repartirse cuando las utilidades líquidas de las empresas están exentas de impuesto, beneficia en forma muy desigual a los accionistas, —de acuerdo con el monto global de sus respectivos ingresos—. Es bien sabido que la exención de

las exportaciones realmente no ha sido aprovechada por las propias empresas fabriles que producen bienes exportables sino que dicha exención es trasladada y aprovechada generalmente por personas de elevados ingresos, gravadas en principio con las tarifas más altas dentro de la progresividad de las tablas impositivas.

c) En la práctica no es posible establecer si estos beneficios, cuya cuantía se desconoce y cuyo aprovechamiento resulta muchas veces inequitativo y obtenido por personas con altos ingresos provenientes de actividades diferentes a aquellas que fueron favorablemente calificadas por el legislador o por el Gobierno, han contribuído en alguna manera a orientar las inversiones privadas hacia las ramas de la actividad económica que quisieron ser favorecidas por el legislador con los estímulos tributarios.

Los incentivos tributarios que tienen como finalidad principal la de estimular o fomentar la capitalización de empresas o el ensanche de las mismas parece tener una mayor justificación económica. Es el caso de la exención para la reserva extraordinaria de fomento económico, de la exención para la reserva que se constituya con fines de protección y recuperación de activos depreciables, y de la exención para las empresas aéreas. En el caso de la exención para las utilidades que se destinen a una reserva extraordinaria de fomento económico no hay duda de que resulta más beneficioso para la economía nacional el que una parte de las utilidades totales de una empresa se destine a incrementar la producción, a crear más empleo, a reforzar la situación industrial y financiera de la empresa, que la destinación de esas utilidades para su distribución entre los accionistas. Sin embargo, hay que observar que el legislador estableció dos restricciones bastante severas para este tipo de incentivos: La una de carácter cuantitativo y la otra de carácter cualitativo. La restricción cuantitativa consiste en la limitación de la reserva exenta al 5% anual de las utilidades líquidas comerciales, límite que perfectamente podría ser ampliado por el legislador. La restricción cualitativa consiste en que tal reserva solo es posible efectuarla con el fin de incrementar la producción de materias primas y mercancías que sustituyen importaciones y en renglones cuyo fomento sea conveniente para la economía nacional, según determinación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Esta restricción cualitativa también podría ser eliminada por el legislador.

En el caso de la exención hasta para un 15% de las utilidades que se destine como reserva de protección y recuperación de activos depreciables, exención esta que parece indispensable y necesaria para la vitalización y el reforzamiento de las empresas industriales en un país en permanente proceso de desvalorización monetaria como es el nuestro, solo hay que lamentar que dicha exención únicamente haya tenido en cuenta la devaluación monetaria del año de 1957 y que las empresas industriales no puedan disfrutar de esta necesarísima exención para cubrir, al menos en parte, la diferencia entre el monto de la amortización gradual por depreciación, referido a costos históricos, y el valor de la reposición de activos dentro de un acentuado y permanente proceso de desvalorización monetaria.

*Conclusiones*

a) En la política fiscal orientada hacia las metas del desarrollo y dentro de una economía de libre empresa imperfecta, *tiene mayor importancia el aspecto del manejo e inversión de los fondos públicos* que la determinación de las fuentes de los ingresos fiscales.

b) Una adecuada imposición al sector industrial organizado, tomado en su conjunto, eliminando las exageraciones y las excesivas cargas impositivas, constituiría un mayor estímulo a la industrialización acelerada del país y al fomento del empleo que los incentivos específicos (exención del impuesto de exceso de utilidades cuando esta parte de la renta se reparta en forma de dividendos o cuando se capitalice efectivamente como reinversión).

c) Los estímulos indirectos, como es el caso de la protección aduanera, continúan siendo el instrumento fiscal por excelencia que sí permite al sector público orientar y determinar las inversiones privadas.

d) Los incentivos tributarios directos que tienden al reforzamiento industrial y financiero de las empresas parecen tener una real justificación económica.

e) Los incentivos tributarios cuyos beneficios pueden ser trasladados por permisión de la ley, o indirectamente mediante la distribución de mayores utilidades, no parecen disfrutar de una firme justificación económica.