

PROGRAMA CONJUNTO DE TRIBUTACION OEA-BID-CEPAL

Conferencia sobre Política Fiscal

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS
EN AMERICA LATINA

por

A.R. FREST

(Universidad de Cambridge)

Santiago de Chile
Diciembre 5-14, 1962
Documento: CPF-DB-1T

PRELIMINAR
PROHIBIDO CITAR

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS EN AMERICA LATINA

por

A. R. Prest

Nos ha parecido conveniente dividir la materia de este trabajo en tres secciones. En la primera, hablaremos de los principios generales sobre tributación en los países en desarrollo y de los argumentos en favor y en contra de la gravación de la renta de sociedades anónimas. En la segunda, resumiremos la estructura actual de dicha tributación en América Latina. En la tercera, plantearemos posibles reformas y mejoras. A lo largo de este estudio, trataremos de la tributación al nivel del Gobierno Central exclusivamente, e ignoraremos la que sea impuesta por los estados o provincias y cualquier relación que pudiera existir entre impuestos provinciales y centrales. Debe ser asimismo aclarado desde el principio que el autor no es un experto en cuestiones latinoamericanas y que, por lo tanto, puede haber en lo que sigue errores de hecho o de interpretación que un comentarista con más experiencia pudiera haber evitado. Si este es el caso, pedimos disculpas por anticipado.

SECCION I

No es necesario extenderse mucho sobre los principios generales de tributación en los países en desarrollo. Por una parte, la materia está bien cubierta en otros trabajos presentados a esta conferencia. Y, en cualquier caso, yo he expresado muy recientemente en otro lugar mis propios puntos de vista sobre algunos aspectos de esta cuestión.^{1/} Quizás los puntos más importantes pudieran resumirse como sigue. La estructura típica del sector público en muchos países subdesarrollados consiste en que hay una constante, y a veces creciente, presión por aumentar los gastos del gobierno en muchos campos diferentes. Al mismo tiempo, muchos países están expuestos a severas dificultades a corto plazo en la balanza de pagos que, a su vez, producen excesos del gasto del gobierno sobre el ingreso. Cuando esta combinación de circunstancias es

1. A. R. Prest, "Public Finance in Underdeveloped Countries," Weindenfeld & Nicholson, Londres, 1962.

considerada conjuntamente con la necesidad de proporcionar incentivos a los dueños de factores para que ofrezcan su trabajo, capital u otros recursos, y la necesidad de mantener el sistema tributario dentro de la muy limitada competencia administrativa disponible, pronto se hace aparente que no hay política fiscal sencilla y única que pueda satisfacer todas estas metas en conflicto. Por lo tanto, aún por razones de orden tan general, habría que esperar encontrar que se hiciese algún uso de una amplia gama de impuestos, incluyendo la tributación de las sociedades anónimas, en esta clase de países.

De hecho, hay un argumento positivo para utilizar los impuestos a las sociedades^{1/} y uno no necesita apoyarse solamente en estos argumentos generales e indirectos. Ante todo, puede defenderse, sobre bases de equidad, que hay una razón convincente para gravar a las sociedades aún cuando los dividendos pagados a los accionistas sean totalmente gravados como parte de rentas o ingresos personales.

Si esto no se hiciera, las utilidades no distribuidas estarían libres del impuesto en el momento de su realización,^{2/} y esto es difícilmente compatible con los principios generales de la tributación sobre la renta. Si por cualquier razón (por ejemplo, el caso probable de acciones al portador), los dividendos no están totalmente gravados al repartirse a los accionistas, el argumento es tanto más fuerte. Estas consideraciones de equidad no son tan claras si admitimos la posibilidad de que los impuestos sobre las sociedades ocasionen cambios en los precios de los productos en vez de cambios en las utilidades netas. Pero la evidencia sobre tal traslación no es inequívoca y en todo caso, si uno considera que ese es el resultado probable, existen implicaciones de gran alcance para la tributación sobre la renta de, por ejemplo, empresas no organizadas como sociedades anónimas. Además, si bien esta consideración puede hacer perder fuerza al argumento basado en razones de equidad, otros argumentos a favor de la tributación de la renta de sociedades pueden, por el contrario, resultar fortalecidos.

-
1. En adelante, de no especificarse lo contrario, por "Sociedades" se entenderá "Sociedades Anónimas" (N. del T.)
 2. Hay que reconocer que de ellas se pueden originar futuras fuentes de impuesto, por cuanto dichas utilidades den lugar a alzas en el valor de acciones o utilidades futuras derivadas de inversiones adicionales.

Aparte de las cuestiones de equidad, la facilidad de administrar un impuesto sobre la renta de sociedades es de no pequeña importancia en los países en desarrollo. El contraste entre compañías que tienen que cumplir con requisitos estatutarios de contabilidad y la clase de pequeños comerciantes y agricultores, que pueden muy bien no llevar cuentas de clase alguna, es de sobra conocido para requerir elaboración. Aunque las sociedades tengan una participación menor en el valor agregado en el sector privado, en estos países que en los avanzados, ellas son, sin embargo, fácil blanco para cualquier administración de impuestos, por muy atrasada y débil que ésta sea en otros sentidos.

Por lo que respecta a consideraciones políticas--y ellas pueden, en verdad, ser de gran importancia en algunos países--existen fuertes razones de orden pragmático para preferir gravar a las sociedades, que no tienen votos, en vez de a los individuos, que sí los tienen. Y si se acepta la premisa de que los impuestos sobre la renta de las sociedades anónimas se trasladan a los precios de los productos en vez de disminuir las utilidades, este argumento es aún más poderoso. Porque, en este caso, uno no puede ni siquiera decir que los accionistas constituyen el grupo claramente definido de personas a quienes perjudica el establecimiento o elevación de los impuestos sobre la renta de sociedades anónimas.

Por otra parte, si los dividendos, o parte de ellos, son pagados al extranjero, existe el argumento adicional de que en virtud de los créditos por impuestos pagados en el país donde la renta se origina, la tributación sobre la renta de sociedades anónimas puede ser a costa de las recaudaciones del gobierno extranjero en vez de las ganancias netas de los accionistas extranjeros. La complejidad de esta cuestión y las salvedades que es preciso hacer son demasiado grandes para permitirnos tratarla aquí, pero la proposición general es ciertamente clara.

Todos estos argumentos acerca de la equidad, la administración, la política y dividendos extranjeros han sido desarrollados hasta aquí en términos de una situación hipotética en que un gobierno está tratando de decidir si establecer o no un impuesto sobre la renta de las sociedades. En el caso en que dicho impuesto ya existe, hay un punto adicional que señalar: la injusticia de permitir a algunos individuos obtener ganancias inesperadas como

consecuencia de eliminar el impuesto. Pudiera ser posible gravar cualquier utilidad de ese tipo, por medio de un impuesto sobre ganancias de capital o por alguna medida especial "ad hoc". No obstante, el hecho es que, aún cuando un impuesto particular ya existente sobre la renta de las sociedades anónimas no pueda ser justificado como un sistema ideal, el mantener dicho tributo puede ser el mal menor.

Deben notarse que algunos de los argumentos que a veces se usan para justificar la tributación a la cual nos venimos refiriendo, no han sido mencionados aquí. Uno es el principio del beneficio: que las sociedades deben pagar un impuesto a cambio de las ventajas inherentes a la forma de sociedad anónima. Otro es la proposición de que esa tributación es un medio de gravar más fuertemente los ingresos que no son producto del trabajo que los que sí lo son, y que tal discriminación es deseable. Nosotros no examinaremos estos argumentos en mayor detalle; bástenos decir simplemente que no estimamos que la tributación sobre la renta de sociedades anónimas puede ser o necesita ser justificada por ninguno de estos conceptos. De ahí que traerlas a colación dentro de este estudio, debilitaría, en vez de fortalecer, el caso.

Queda así presentado el caso general en favor de gravar la renta de las sociedades. Ahora tenemos que considerar los peligros que confrontamos al formular los detalles de tales impuestos. El primero es que la tributación de sociedades puede afectar el desarrollo del sector anónimo, bien desalentando el crecimiento de las sociedades existentes o disuadiendo a las empresas que no estén organizadas como sociedades anónimas de hacerlo, o incluso induciendo a sociedades anónimas existentes a desechar su organización como tales. No es necesario ser un especialista en historia económica para saber cuánto debe el desarrollo económico occidental a la forma anónima de empresa. Es absolutamente cierto que sin la combinación de fondos y la responsabilidad limitada, asociadas con la sociedad anónima, el desarrollo económico observado en la Europa Occidental o en los Estados Unidos de América nunca pudiera haber ido tan lejos o tan rápidamente como lo ha hecho. Es especialmente importante que, en una época en que las nuevas y más prósperas clases medias están surgiendo--como parece ser el caso hoy en un número de países latinoamericanos--nada debería hacerse que les disuadiera de poner fondos a la disposición

de sociedades anónimas. Existe, además, otro aspecto digno de consideración: desalentar la creación de nuevas entidades anónimas puede muy bien colocar a las existentes en una posición monopolística con los acostumbrados resultados de distorsión de precios relativos y producción total, desaliento de la iniciativa, etc.

Un segundo peligro de la tributación de la renta de sociedades es el de que el rendimiento fiscal obtenido puede ser a expensas del ahorro privado y no del consumo. Sobre este punto es preciso proceder con cautela. Primero, no es cierto que esto necesariamente sucedería, especialmente si uno da fe a la aseveración de que los perceptores de altos ingresos en los países subdesarrollados gastan una parte muy grande de su renta. No se puede mantener que esta última proposición es válida y decir al mismo tiempo que una reducción de dividendos debida al impuesto sobre la renta de sociedades anónimas disminuiría en mucho el ahorro privado.^{1/} Pero aún si el ahorro privado, bien sea de las sociedades o de las personas, fuese reducido por la gravación de la renta de sociedades, esto no es el final de la cuestión. Uno tiene también que preguntarse qué uso se hubiera hecho de dichos fondos si hubieran permanecido en manos privadas, y qué sucede en el sector público como consecuencia del aumento de recaudaciones. Puede suceder que la inversión doméstica privada se reduzca^{2/} y el aumento de gasto público se destine a la adquisición de bienes y servicios corrientes. Pero si el resultado de desviar fondos hacia el sector público es el de permitir una mayor inversión pública doméstica, en tanto que el sector privado hubiera utilizado estos recursos para inversión en el extranjero, la situación cambia por completo. Debemos tener cuidado de no exagerar la importancia de esta diferencia. En ambos casos tiene lugar un aumento de gastos públicos, sea por cuenta corriente o de capital, y ello supone una ampliación del sector público, y esto puede ser de por sí indeseable.

-
1. De paso, uno pudiera pedir una explicación del fenómeno alegado de que la gente rica en los países subdesarrollados generalmente gasta una fracción muy grande de sus ingresos, mientras que la gente rica de los países desarrollados aparentemente no lo hace.
 2. Bien debido a una reducción de los fondos disponibles o a una reducción de la tasa neta de rendimiento esperada.

Uno puede formular un sin fin de argumentos acerca de los méritos relativos de los proyectos de inversión pública y privada. Sobre esto, no hemos de pronunciarnos; todo lo que queremos demostrar es que, en principio, puede haber un número de resultados distintos.

Otra consideración de orden general acerca de la tributación sobre la renta de sociedades es que la misma tiene que ser estructurada en una forma tal que desaliente lo menos posible la entrada de capital extranjero. Hemos visto que con bastante frecuencia los impuestos sobre la renta de sociedades son pagados en realidad por gobiernos, en vez de por inversionistas extranjeros. Ahora bien, este proceso tiene límites claramente definidos. Primero, la tasa doméstica del impuesto no puede exceder la tasa extranjera sin reducir los beneficios netos de los inversionistas extranjeros. Segundo, hasta donde dichos inversionistas no estén sujetos a las tasas del impuesto de sus propios gobiernos sobre la totalidad de sus ingresos, procedentes del extranjero (v.g., firmas subsidiarias extranjeras de sociedades de los Estados Unidos de América, o sociedades comerciales de ultramar de compañías del Reino Unido) la tasa máxima que los países en desarrollo pueden establecer sin reducir las utilidades netas de los inversionistas extranjeros es todavía menor. Finalmente, si el propósito perseguido fuese el de ofrecer incentivos positivos a la inversión extranjera y no meramente el de evitar desalentarla, habría razones adicionales para mantener bajas las tasas del impuesto, bien sea haciendo concesiones especiales como depreciación acelerada, reducciones temporales o remisión del tributo, o empleando cualquier otro de los varios procedimientos posibles.

Un problema esencial en la formulación de un sistema tributario sobre la renta de sociedades es la reconciliación de la tributación al nivel de la sociedad con el del accionista individual. En un extremo, puede alegarse que el principio correcto es penetrar más allá del velo que cubre la sociedad y considerar todas las utilidades, distribuidas o no, como pertenecientes a los accionistas y tratar de gravarlas a la tasa marginal apropiada. Desde un punto de vista de equidad, hay muchos argumentos en favor de gravar a las sociedades anónimas y a sus accionistas en la misma forma que se grava a las sociedades colectivas o comanditarias, y esto es lo que se conseguiría aplicando el mencionado procedimiento. Pero esto implica toda una serie de problemas;

v.g., la imputación de utilidades no distribuidas a los accionistas, y el hecho de que dichas utilidades pueden no tener la misma capacidad tributaria que las distribuidas (v.g., el caso del accionista sujeto a la tasa superior del impuesto personal sobre la renta que puede encontrarse teniendo que pagar un impuesto sobre las utilidades de la sociedad que recibe, o se le imputan mayor que los dividendos que efectivamente percibe). Es fácil exagerar estas dificultades y especialmente aquellas de imputar utilidades no distribuidas a los accionistas individuales, pero al mismo tiempo, el hecho es que muchos escritores sobre esta materia no se han sentido inclinados a recomendar la adopción de este principio sino en el caso de sociedades pequeñas con un número reducido de accionistas. Puede también alegarse que, hasta cierto punto, tal sistema es en realidad tributación personal y no de las sociedades anónimas. Sin embargo, tal objeción parece ser poco más que una cuestión de semántica, especialmente si la sociedad anónima retiene parte del impuesto a pagarse en cada caso.^{1/ 2/}

Otra alternativa consiste en establecer un impuesto sobre la sociedad anónima solamente y hacer caso omiso de los dividendos repartidos a los accionistas. Este es un procedimiento sencillo desde el punto de vista administrativo, pero que difícilmente satisface criterios de equidad. Venezuela y Paraguay son dos países latinoamericanos que esencialmente siguen esta práctica.

Finalmente, se puede establecer un sistema mixto, en el que se decreten impuestos tanto al nivel de las sociedades como de las personas. Esto se puede hacer de varias maneras, pero la principal distinción concierne los diferentes tratos otorgados a las utilidades no distribuidas. Si se implanta el

-
1. El reciente experimento, de corta duración, en El Salvador es un ejemplo específico de la aplicación del principio de la sociedad regular colectiva.
 2. Puede añadirse que este principio general puede ser puesto en ejecución de varias maneras. Por ejemplo, uno puede gravar a los accionistas sobre sus partes alícuotas de las utilidades totales, pero sumando al mismo tiempo la fracción imputada de las utilidades no distribuidas, al precio de compra de las acciones. De este modo se reduciría el monto de impuestos a pagar en el futuro por concepto de ganancias de capital.

tipo de sistema de los Estados Unidos de América, en el cual las sociedades están gravadas sobre la totalidad de sus ingresos y los individuos sobre la totalidad, más o menos,^{1/} de los dividendos recibidos, obviamente tenemos un mayor grado de discriminación contra las utilidades distribuídas que en el caso en que el impuesto sobre la renta de la sociedad anónima esté restringido a las utilidades no distribuídas (como en Uruguay). El sistema de los Estados Unidos de América es también más favorable a las utilidades no distribuídas que el del Reino Unido, en el cual dichas utilidades están sujetas no sólo al impuesto sobre la renta a una tasa elevada, sino también a un impuesto adicional sobre beneficios.

Cualquier cuestión de duplicación de impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas, y cuánta remisión de impuestos debería ser permitida a las personas para subsanarla, está indisolublemente ligada al problema de las utilidades no distribuídas.

Cualquier tipo de desgravación que se otorgue al contribuyente del impuesto personal sobre la renta, bien sea aplicando el método de "créditos por dividendos repartidos" o el de "crédito por dividendos recibidos",^{2/} altera inexorablemente la relación entre la carga impositiva sobre las utilidades distribuídas y las no distribuídas. Es absolutamente cierto que los diferentes tipos de desgravación no son todos iguales desde el punto de vista de equidad,^{3/} pero el problema principal es el alcance que uno quiera darle a una gravación relativamente favorable de las utilidades no distribuídas.

Los argumentos sobre esto son bien conocidos y no entraremos en ellos en detalle. Esencialmente, es una cuestión de equilibrar los méritos de mayores repartos de dividendos y un posible flujo más grande de fondos a través del

-
1. Aparte de la exclusión de los primeros 50 dólares de dividendos y el crédito contra obligación fiscal del 4% de los dividendos recibidos.
 2. Ver R.B. Goode, "The Corporation Income Tax" (Wiley, Nueva York, 1951) Capítulo 10, para una explicación detallada de estos términos.
 3. v.g., El sistema canadiense de un crédito fiscal uniforme del 20% a todo perceptor de dividendos residente en Canadá significa que los accionistas de bajos ingresos no llegan a percibir el alcance íntegro de esta desgravación.

mercado, y el peligro de que el ahorro pueda ser, al hacerse dicho reparto, menor de lo que sería si las sociedades retuvieran las utilidades correspondientes. Muchas consideraciones entran en esto--el posible refuerzo de las tendencias monopolísticas, si una gran proporción de utilidades es retenida; las posibles deficiencias del mercado de capitales como distribuidor de fondos, aún si una gran proporción es distribuida; etc. La única cosa cierta es que generalizaciones amplias y atrevidas no es probable que tengan un gran significado^{1/} y que uno debe tener en cuenta el armazón institucional.

SECCION II

Pudiera ser útil comenzar nuestro examen de la estructura de la tributación sobre la renta de las sociedades anónimas en América Latina considerando la función que desempeñan los impuestos directos en general. El Cuadro I muestra datos de ingresos del Gobierno Central, sobre una base comparable, para un número de países; y el Cuadro II, asimismo, ingresos en todos los niveles del Gobierno.

-
1. v.g., la proposición general de que las firmas en crecimiento rápido retienen una mayor proporción de sus utilidades que las de crecimiento lento, no lleva necesariamente a la conclusión de que un impuesto a la sociedad confinado a las utilidades no distribuidas es más perjudicial al crecimiento que un tributo sobre todas las utilidades. En primer lugar, porque por cuanto las sociedades en rápido crecimiento estén obteniendo un mayor retorno sobre el capital invertido, un impuesto sobre las utilidades totales les supondrá probablemente una obligación fiscal mayor que a las empresas estacionarias; en segundo lugar, porque aquellas sociedades se beneficiarán relativamente más que éstas de la mayor oferta de fondos que probablemente estarían disponibles en el mercado, si la gravación de utilidades no distribuidas aumenta la proporción de utilidades que son repartidas como dividendos

CUADRO I

RECAUDACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL POR IMPUESTOS
SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO

Expresadas como Porcentajes de la Recaudación
Total del Gobierno Central (Promedio 1958-60)

Argentina	23,7
Bolivia	12,8
Brasil	31,6
Colombia	47,4
Costa Rica	17,2
Chile	34,4
Ecuador	15,1
El Salvador	15,3
Guatemala	9,5
Haití	14,4
Honduras	17,5
México	28,8
Panamá	24,5
Perú	42,2
Venezuela	36,7

Fuente: "Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, 1960 y 1961".
(CNU, Nueva York, 1961 y 1962)

Notas: (1) Datos de los presupuestos de los países respectivos.
(2) En algunos casos no se dispone de datos para todos los años (1958, 1959, 1960).

mercado, y el peligro de que el ahorro pueda ser, al hacerse dicho reparto, menor de lo que sería si las sociedades retuvieran las utilidades correspondientes. Muchas consideraciones entran en esto--el posible refuerzo de las tendencias monopolísticas, si una gran proporción de utilidades es retenida; las posibles deficiencias del mercado de capitales como distribuidor de fondos, aún si una gran proporción es distribuida; etc. La única cosa cierta es que generalizaciones amplias y atrevidas no es probable que tengan un gran significado^{1/} y que uno debe tener en cuenta el armazón institucional.

SECCION II

Pudiera ser útil comenzar nuestro examen de la estructura de la tributación sobre la renta de las sociedades anónimas en América Latina considerando la función que desempeñan los impuestos directos en general. El Cuadro I muestra datos de ingresos del Gobierno Central, sobre una base comparable, para un número de países; y el Cuadro II, asimismo, ingresos en todos los niveles del Gobierno.

-
1. v.g., la proposición general de que las firmas en crecimiento rápido retienen una mayor proporción de sus utilidades que las de crecimiento lento, no lleva necesariamente a la conclusión de que un impuesto a la sociedad confinado a las utilidades no distribuidas es más perjudicial al crecimiento que un tributo sobre todas las utilidades. En primer lugar, porque por cuanto las sociedades en rápido crecimiento estén obteniendo un mayor retorno sobre el capital invertido, un impuesto sobre las utilidades totales les supondrá probablemente una obligación fiscal mayor que a las empresas estacionarias; en segundo lugar, porque aquellas sociedades se beneficiarán relativamente más que éstas de la mayor oferta de fondos que probablemente estarían disponibles en el mercado, si la gravación de utilidades no distribuidas aumenta la proporción de utilidades que son repartidas como dividendos

CUADRO I

RECAUDACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL POR IMPUESTOS
SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO

Expresadas como Porcentajes de la Recaudación
Total del Gobierno Central (Promedio 1958-60)

Argentina	23,7
Bolivia	12,8
Brasil	31,6
Colombia	47,4
Costa Rica	17,2
Chile	34,4
Ecuador	15,1
El Salvador	15,3
Guatemala	9,5
Haití	14,4
Honduras	17,5
México	28,8
Panamá	24,5
Perú	42,2
Venezuela	36,7

Fuente: "Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, 1960 y 1961".
(ONU, Nueva York, 1961 y 1962)

Notas: (1) Datos de los presupuestos de los países respectivos.
(2) En algunos casos no se dispone de datos para todos los años (1958, 1959, 1960).

CUADRO II

IMPUESTOS DIRECTOS
(Promedio 1958-59)

	Todos los Impuestos Directos como Porcentaje de la Recau- dación Corriente Total	Impuestos directos sobre las Sociedades Anónimas como Porcentaje de la Re- caudación Corriente Total
Colombia	36,5	14,8
Costa Rica	21,0	1,0
Chile	52,1	18,9
Ecuador	21,7	7,4
Perú	55,3	31,6

Fuente: "Anuario de Estadísticas de Cuentas Nacionales, 1960"
(Naciones Unidas, Nueva York, 1961)

Nota: Datos no disponibles para ambos años en todos los casos.

El primer punto a destacar es que el Cuadro I no debe compararse con el II, ya que los datos están tomados de fuentes diferentes y se refieren a distintos conceptos y definiciones de gobierno. Idealmente, a uno le hubiera gustado tener suficientes datos procedentes de una sola fuente, pero, a falta de esto, nos pareció lo mejor extraer lo que pudimos de ambos.

Claramente, la dependencia de impuestos sobre la renta y el patrimonio varía enormemente de país a país, con Colombia obteniendo más del 40% de la recaudación del Gobierno Central por este medio y Guatemala menos del 10%. Similarmente, los impuestos directos sobre las sociedades desempeñan papeles considerablemente diferentes en las estructuras de las recaudaciones, como

lo muestra el Cuadro II. Así aunque los datos sean incompletos, por lo menos sabemos que hay un gran campo de variación, con Costa Rica en un extremo y Perú en el otro, cualquiera que sea la posición de los países no enumerados en el Cuadro.^{1/}

A continuación exponemos las principales características de los impuestos sobre la renta de sociedades anónimas en forma tabular.

No es necesario decir que cualquier intento de compendiar las principales características de la tributación sobre la renta de sociedades anónimas en 19 países en un cuadro, corre el riesgo de omitir los puntos más finos de detalle, aún suponiendo que hubiese información disponible sobre todos ellos. De hecho, hubo dificultades en la recopilación del material, y por ese motivo ofrecemos disculpas ahora aquí por cualquier inexactitud en el Cuadro III.

Esperamos que el significado del Cuadro III esté suficientemente claro, pero quizás una o dos palabras de explicación sean necesarias. Primero, cuando un "Si" o "No" aparezcan entre paréntesis, esto quiere decir que la respuesta debajo del encabezamiento o título respectivo admite reservas.^{2/}

Si se usa un signo de interrogación, esto simplemente significa que la información sobre ese punto particular es inasequible. El cuadro se refiere a sociedades anónimas públicas y no a las distintas especies de compañías anónimas privadas que se encuentran en los países latinoamericanos.^{3/} El significado de la mayoría de los títulos de las columnas es suficientemente claro, pero puede ser útil explicar algunos de ellos en detalle.

-
1. Cabría esperar que las relaciones de impuestos sobre sociedades anónimas a recaudación total fueran mayores que las que aparecen en el Cuadro II, si se tomaran en cuenta solamente las cifras correspondientes al Gobierno Central.
 2. En el caso de la Argentina, el significado es que se trata de un cambio muy reciente, acerca del cual no hay detalles completos en el momento de redactar este trabajo.
 3. En algunos casos estas entidades son tratadas más como sociedades anónimas públicas, pero en otros más como sociedades en nombre colectivo.

CUADRO III

IMPUESTOS SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES ANONIMAS

(1) País	(2) Impuesto sobre Renta de Soc. Anon. separado del Personal	(3) Renta sobre Base Mundial	(4) Tasas Pro- gresivas	(5) Retención de Dividendos Pagados		
				Accionistas		
				Inscritos	Portador	Extranjeros
Argentina	SI	NO	NO	(NO)	SI	SI
Bolivia	SI	?	NO	NO	SI	SI
Brasil	SI	(SI)	SI	NO	SI	SI
Colombia	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Costa Rica	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Chile	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Ecuador	SI	NO	NO	SI	SI	SI
El Salvador	SI	NO	SI	NO	NO	SI
Guatemala	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Haití	NO	NO	SI	SI	SI	SI
Honduras	NO	SI	SI	NO	NO	NO
México	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Nicaragua	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Panamá	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Paraguay	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Perú	SI	NO	SI	NO	SI	SI
Rep. Dominicana	NO	SI	SI	NO	NO	SI
Uruguay	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Venezuela	SI	NO	SI	NO	NO	NO

Fuente: Diversas

Nota: En el texto se dan explicaciones adicionales.

continúa

CUADRO III (continuación)

País	(6) Tributación de Dividendos Recibidos			(7) Impuestos Adicionales sobre Sociedades		(8) Aplazamiento de Pérdidas		(9) Incentivos Especiales		(10) Discriminación contra Extranjeros	
	Perceptores Individuales	Perceptores Sociales	Beneficios Excesivos	Capi tal	Otros	(Carry Forward of Losses)	Depreciación Acelerada	Otros			
Argentina	(SI)	NO	(NO)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Bolivia	SI	NO	?	?	?	?	?	?	?	SI	SI
Brasil	NO	NO	SI	(SI)	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Colombia	SI	NO	SI	NO	SI	(NO)	NO	SI	SI	SI	SI
Costa Rica	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO
Chile	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Ecuador	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO
El Salvador	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO
Guatemala	NO	NO	(SI)	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO
Haití	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO
Honduras	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO
México	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Nicaragua	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO
Panamá	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Paraguay	SI	SI	NO	NO	(SI)	SI	NO	SI	SI	NO	NO
Perú	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
Rep. Dominicana	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO
Uruguay	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
Venezuela	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

En la columna (2) la existencia de un impuesto sobre la renta de sociedades anónimas distinto del impuesto sobre la renta personal, se juzga por diferencias en la estructura de las tasas más bien que por diferencias legales; v.g., si la misma ley abarca el impuesto sobre la renta de sociedades y de personas, pero distintas tasas son aplicables (como en Paraguay, por ejemplo) la respuesta es "Si". La columna (3) distingue entre aquellas sociedades que están sujetas al impuesto sobre sus ingresos procedentes de todo el mundo y aquéllas que pagan impuestos sobre las rentas originadas en el país en cuestión únicamente. En la columna (7) se ha intentado incluir otros impuestos sobre las sociedades anónimas distintos del gravamen sobre la renta, entre los cuales se menciona el impuesto sobre beneficios excesivos, cuyo tipo principal es el que se refiere a utilidades obtenidas en exceso de un cierto porcentaje del capital empleado (v.g., Colombia y México) pero en Brasil hay bases alternativas, tales como las utilidades de un período anterior y el margen de utilidad sobre el volumen de ventas. Se mencionan también ejemplos de impuestos sobre capital como el de Argentina (1% del capital y reservas, siendo este tributo una carga deducible a los efectos del impuesto sobre la renta) y Uruguay, donde existe un número de impuestos sobre diferentes tipos de propiedades de sociedades anónimas. Otros impuestos adicionales son de diversas clases tales como aquéllos sobre la revaluación de capital o sobre aumentos de capital (Brasil), el impuesto especial para viviendas en Chile y los tributos especiales a las compañías petroleras en Venezuela. La columna (8) (Aplazamiento de Pérdidas)^{1/} ha de ser interpretada liberalmente, en el sentido de que cualquier disposición que permita arrastrar pérdidas, permitiendo deducirlas de beneficios de ejercicios subsiguientes, aunque sea por un período corto, se clasifica como "Si". "Otros" incentivos, (columna 9) corresponden principalmente a la categoría de exoneraciones de impuestos. Finalmente, la columna (10) se contesta "Si" únicamente cuando el elemento de discriminación es claro y preciso. Por ejemplo, si hay retención de impuestos solamente sobre los dividendos pagados en el extranjero, pero los dividendos pagados en el territorio nacional están sujetos al impuesto como parte de los ingresos personales, esto no se considera como

1. "Carry forward of losses", se traducirá indistintamente como "aplazamiento de pérdidas" o "compensación diferida de pérdidas".

discriminatorio.^{1/} Los principales ejemplos de discriminación consisten en aplicar tasas más altas de retención a dividendos pagados en el extranjero que a los repartidos domésticamente (v.g., Chile) y, en gravar sucursales de compañías extranjeras más fuertemente que sociedades nacionales (v.g., Argentina, Brasil).

La impresión sobresaliente del Cuadro III es la diferencia en los ordenamientos de los impuestos sobre sociedades anónimas. Aún en aquellos casos en que existe bastante similitud (v.g., entre las leyes de impuestos de algunas Repúblicas Centro Americanas), no encontramos sistemas idénticos. Esta impresión de diversidad se refuerza aún más si, además de la estructura general, se toman en consideración las tasas del impuesto. Es prácticamente imposible hacer comparaciones de tipo general pero, para tomar un ejemplo, una sociedad anónima en Colombia puede tener que llegar a pagar el impuesto a una tasa marginal de 75% sobre su ingreso mundial,^{2/} enteramente aparte de la obligación de los accionistas de pagar impuesto personal sobre los dividendos recibidos. Este es, sin duda, un caso extremo; cabe, sin embargo, mencionar también que en Chile las sociedades anónimas extranjeras pagan impuesto sobre la renta a una tasa del 66,15% conjuntamente con una posible obligación de un 5% por concepto de impuesto para la vivienda. En el otro extremo, en Paraguay la tasa máxima del impuesto sobre las sociedades es 25% y aún esto solamente se aplica a ingresos originados en ese país y sin deducciones adicionales algunas con respecto a dividendos, bien en cuanto a su pago o a su percepción. Y en Costa Rica nos encontramos que la tasa máxima es de 30% del ingreso originado en la nación sin otras cargas adicionales de ninguna clase. Si consideramos la situación de cualquier país en particular, debemos esperar nuevamente encontrar gran diversidad de tasas cuando la estructura del impuesto sobre la renta de sociedades anónimas es de carácter progresivo (v.g., Guatemala con una escala desde 1% al 43%).

1. Con tal que la diferencia en las tasas del impuesto no sea enorme en los dos casos.

2. A saber, 36% impuesto sobre la renta, más 56% impuesto sobre beneficios excesivos (sobre utilidades menos impuesto sobre la renta pagado), más 6% impuesto para la vivienda y 3% impuesto para energía eléctrica y acero (sobre utilidades menos impuesto sobre la renta y beneficios excesivos pagados, en ambos casos).

La diversidad no se extiende, sin embargo, a todas las características de los sistemas de impuesto. En general, los países latinoamericanos han sido lentos en entrar en el complejo mundial de Convenios para Evitar la Doble Tributación. Aparte de algunos Convenios sobre utilidades procedentes del transporte marítimo y aéreo, el único país que se sabe ha concluido un tratado cubriendo todo el campo es Honduras (con los Estados Unidos de América). Presumiblemente, esta situación puede explicarse por la exclusión de los ingresos procedentes, de fuera del país, de la base del impuesto en alrededor de la mitad de estos países. Si es innecesario pensar en mitigar la doble tributación de tales ingresos, y si se puede razonablemente esperar desgravación unilateral por parte de países extranjeros de los dividendos recibidos por sus nacionales, la presión para concertar convenios tributarios se reduce mucho, y más aún, si las tasas domésticas del impuesto son bajas también.

SECCION III

En el planteamiento de posibles reformas y mejoras, estudiaremos primero los aspectos técnicos con alguna extensión y después consideraremos, más brevemente, los aspectos políticos y sociales generales. Dividimos en dos los aspectos técnicos: primero, el modelo más apropiado de legislación del impuesto sobre la renta de sociedades anónimas y, segundo, la administración de tal legislación.

Si trabajamos sobre estos lineamientos, el primer tema a considerar es el concepto más apropiado de la palabra renta a los efectos del impuesto sobre sociedades anónimas. Como hemos visto, casi la mitad de los países adoptan la regla de "renta originada" en el país, sin tener en cuenta otras rentas procedentes del extranjero que reciba la sociedad. Esta es una materia compleja y que no podemos tratar en su totalidad, pero está claro que el problema principal es el efecto diferencial de la elección de la base de renta en el flujo internacional de capital. Generalmente se alega que el método óptimo consiste en que todos los países establezcan el gravamen sobre la base de "renta recibida"; la base de "renta originada" es menos apropiada, y lo peor de todo es un sistema mixto en el cual algunos países operen sobre una base y algunos sobre otra. Ahora bien, se puede alegar que estas consideraciones no son muy

importantes para los países latinoamericanos considerados en conjunto, por cuanto el flujo de capital entre ellos se piensa que no es grande. Pero esta proposición invita dos comentarios: primero, el desarrollo de mercados comunes en Centro y Sur América probablemente llevará en el futuro a mayores flujos de capital entre estos países y, por consiguiente, la armonización de impuestos sobre la renta adquirirá mayor importancia. En segundo lugar, como un fenómeno actual y no futuro, tenemos que considerar los efectos del impuesto sobre la renta de sociedades anónimas sobre los movimientos de capitales entre un país latinoamericano cualquiera y el mundo exterior. Si la base de la tributación en un país latinoamericano es la de renta originada en el territorio nacional, esto significa que en algunas circunstancias (v.g., cuando la tasa bruta de rendimiento en el extranjero y las tasas nacionales del impuesto son ambas relativamente altas) el movimiento de capital puede tomar una dirección "indeseable".^{1/} Si, por otro lado, la base del impuesto es el ingreso que se origina en el país más ingreso recibido del exterior, desaparece el incentivo para que el capital se invierta en el exterior cuando las tasas brutas de rendimiento domésticas son más altas; y si se piensa que no se debería impedir movimientos de capital hacia el exterior, atraídos por mayores tasas de rendimiento en otros lugares, un sistema de acreditar impuestos extranjeros contra la obligación de impuestos domésticos, se encargará de evitarlo.^{2/} Obviamente,

-
1. v.g. Si la tasa bruta de rendimiento de las inversiones en el país latinoamericano es 20% y en, los Estados Unidos de América por ejemplo, 10%, pero las tasas del impuesto son 75% en el primero y 40% en el último, la tasa neta de rendimiento de una sociedad anónima latinoamericana sería 5% en su propio país y 6% en los Estados Unidos, si este país aplica el impuesto sobre la base del ingreso originado en su territorio. Si la base del impuesto en los Estados Unidos estuviera limitada a los ingresos recibidos por sus residentes, el incentivo para una sociedad anónima latinoamericana de invertir en dicho país, sería aún mayor; y a su vez el incentivo para un residente norteamericano de invertir en América Latina, sería menor, a no ser que la obligación tributaria doméstica fuera totalmente compensada por un crédito por la tributación extranjera. Si la base del impuesto de los Estados Unidos se considera (más realísticamente) como renta que se origina en el país más ingreso recibido, la posición de la corporación inversionista latinoamericana es la misma que en el primer caso; la norteamericana es igual a la del segundo caso.
 2. Tal sistema es, por supuesto, justificable por razones de equidad así como de distribución mundial de recursos.

una extensión de la cobertura del impuesto de una base de renta de origen a una mundial trae consigo la implicación de que la misma regla debería aplicarse a los gastos deducibles, es decir, las sociedades no tendrían gastos desautorizados por razón de que ellos fueron incurridos fuera del país. Pero esto sería probablemente una simplificación deseable, de todos modos. Complicaciones adicionales surgen con las sucursales de compañías extranjeras si la base del impuesto se cambia, de renta originada en el país a renta mundial, pero en este problema no entraremos aquí.^{1/}

Otras cuestiones relacionadas con la definición de renta surgen con respecto a la compensación diferida de pérdidas y al problema de las ganancias y pérdidas de capital. Aproximadamente en la mitad de los países estudiados, no se permite diferir pérdidas a años subsiguientes y en algunos de los otros las disposiciones legales son muy restringidas (v.g., en Chile y en El Salvador las pérdidas no pueden ser transferidas nunca y en Nicaragua--excepto en la industria del petróleo--pueden ser diferidas solamente dentro de los dos años siguientes a aquél en el cual la pérdida ocurrió). Cualquiera que sea el origen de tales disposiciones legales,^{2/} parece que no existe argumento para retenerlas, y un sistema regular de permitir transferir pérdidas por un período de, digamos, 5 ó 6 años parece esencial si se quiere evitar discriminación en contra de actividades sujetas a grandes riesgos. En lo que a ganancias de capital se refiere, el tratamiento varía, de nuevo de país a país, el principio general, sin embargo, parece claro: si las ganancias y pérdidas de capital se gravan al nivel personal, deberían también ser gravadas al nivel de la sociedad anónima. Hay muchas complicaciones de detalle aquí, pero éste parece ser el principio general básico.

1. Sobre este punto, y para todo lo que se relacione con esta materia, ver C.S. Shoup y otros, "El Sistema Fiscal de Venezuela" (Johns Hopkins Press, Baltimore, 1959). Capítulo IV y especialmente páginas 158-9.
2. A menudo se ha dicho que se basan en el criterio de que el impuesto sobre la renta es un asunto o cuestión anual solamente, debido a la independencia entre los ejercicios fiscales.

Baste con esto en cuanto al concepto de renta. El siguiente punto a destacar es la necesidad de sencillez o simplicidad. La impresión dominante que uno recibe cuando estudia la legislación tributaria latinoamericana es que es demasiado ambiciosa. Parece innecesario establecer la variedad de impuestos sobre sociedades anónimas que uno encuentra en muchos países. En unos casos encontramos más de un estrato dentro de dicho impuesto, como sucede con los impuestos cedular y complementario en Venezuela. En otros, las sociedades pueden estar sujetas a una variedad de impuestos. Por ejemplo, Brasil no solamente tiene un gravamen sobre la renta de sociedades anónimas, sino también uno sobre beneficios excesivos (el cual tiene a su vez un número de bases alternativas), otro sobre la revaluación de activos de capital, un impuesto sobre capitalización de utilidades, y un empréstito obligatorio (basado en el impuesto sobre la renta a pagar y sobre las utilidades no distribuidas) al Banco Nacional de Desarrollo Económico. Los señores Surrey y Oldman han hecho observaciones similares con respecto a la Argentina.^{1/}

Tampoco hay simplicidad en cada uno de los impuestos. Aparte del carácter progresivo de muchos impuestos sobre la renta de sociedades anónimas - punto al cual volveremos pronto - hay muchas disposiciones legales complicadas tales como aquéllas que distinguen entre diversos tipos de sociedades, o aquéllas que establecen diferencias entre dividendos pagados a residentes (y frecuentemente entre distintas clases de residentes) y a extranjeros, o aquéllas que gravan las utilidades no distribuidas a tasas diferentes de acuerdo con que dichas utilidades sean reinvertidas o no.

Como cabría esperar aún mayores complicaciones se presentan en los otros impuestos, particularmente en aquéllos sobre utilidades excesivas y sobre capital. En algunos casos, las complicaciones provienen de pretender aplicar el

1. Vide: Stanley S. Surrey ó Cliver Oldman "Report of a Preliminary Survey of the Tax System of Argentina" (mimeografiado) página 11 "Una sociedad anónima está sujeta a . . . impuesto sobre la renta, impuesto sobre utilidades excesivas e impuesto sustitutivo sobre capital . . . esta situación produce una complicada estructura cuya complejidad no está compensada por otras ventajas compensadoras".

impuesto de acuerdo con criterios rebuscados en lugar de conceptos contables claros; v.g., en México el impuesto retenido sobre dividendos se aplica no al dividendo efectivamente pagado sino a aquellas utilidades que, bajo ciertos supuestos, pudieran ser distribuidas.

Nadie puede pretender ni por un momento que la tributación sobre la renta de sociedades anónimas es simple. Pero la impresión que uno se forma es que muchos países latinoamericanos están tratando de ser demasiado ambiciosos en esta parte de sus sistemas tributarios. Sin duda puede alegarse que estas disposiciones están encaminadas a incrementar las recaudaciones del impuesto. Pero surgen serias dudas sobre si realmente cumplen este limitado objetivo. Es un lugar común en todo país que las autoridades recaudatorias nunca le lleven la delantera por mucho tiempo a los abogados especializados en impuestos; y tiene todavía que demostrarse que la distancia entre los dos es más grande a medida que la legislación fiscal es más complicada. De hecho, puede ser muy bien lo contrario; y si así fuera, la combinación de gastos administrativos adicionales y pérdidas de recaudación debido a evasión puede derrotar las intenciones originales de los legisladores.

Hay mucho que decir acerca de la estructura de las tasas de los impuestos sobre la renta de sociedades anónimas. Como hemos visto, no hay una fórmula única para determinar el nivel de la tributación sobre utilidades, o las cantidades relativas que deben ser cobradas al nivel de la sociedad y al nivel personal. Por consiguiente, generalizaciones sobre si las tasas del impuesto son demasiado altas o las deducciones demasiado bajas no tienen mayor significado. Al mismo tiempo, hay algunos puntos que requieren ser examinados. El primero es que uno tiene claramente que tomar en consideración todo el complejo de los impuestos sobre sociedades, cualquiera que sea el nombre que se les dé y como quiera que ellos funcionen a fin de obtener un cuadro verdadero de la situación. El recaudar tributos en partes o porciones pequeñas puede engañar a la gente a corto plazo pero no a la larga. En segundo lugar, el criterio más importante de todos a emplear es probablemente la tasa de desarrollo deseable de la forma anónima de sociedad. Para ello se necesita usar buen juicio al fijar las tasas del impuesto--no tan altas como para tener efectos

desalentadores sobre la inversión y el aceptar riesgos, y no tan bajas como para hacer regalos innecesarios a las sociedades o a los fiscos extranjeros. Parte de la evidencia disponible parece sugerir que, a pesar del desorden de muchos sistemas tributarios, se han evitado los peores excesos y efectos nocivos de la imposición de la renta de las sociedades anónimas,^{1/} pero, por otra parte, hay evidentemente algunos malos ejemplos, tales como el de Colombia antes mencionado. Obviamente, los juicios en este campo no pueden ser concluyentes, pero en un punto podemos ser dogmáticos, y es el siguiente: que es mucho mejor tener tasas nominales del impuesto bajas y un cumplimiento efectivo que tasas nominales más altas y una aplicación inefectiva.

El siguiente punto es la estructura progresiva de muchos de los impuestos sobre la renta de sociedades anónimas que encontramos en América Latina. En algunos (Brasil, por ejemplo) encontramos simplemente un sistema de dos tasas de impuesto, que en realidad equivale a trato favorable de sociedades pequeñas. Pospondremos la discusión de este punto por el momento y consideremos el caso de las estructuras de tasas múltiples, tales como las que se encuentran en América Central. El origen de este sistema es que si una sociedad es propiedad de una familia, y si dicha familia es una sola entidad a los efectos del impuesto personal, se puede conseguir un trato equitativo si se grava la renta de la sociedad anónima como si fuera renta personal. Sin duda, hay gran cantidad de sociedades controladas por familias en América Latina; es también posible presentar otros argumentos en defensa de un trato favorable para empresas pequeñas, y es absolutamente cierto que en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido han habido por muchos años disposiciones especiales en los reglamentos para garantizar que las sociedades anónimas controladas por pocos individuos no tengan un tratamiento distinto a las personas individuales. Aún así, todas estas consideraciones no constituyen un argumento en favor de un impuesto progresivo sobre las utilidades de las sociedades de cualquier forma y clase.

1. Vide: J. Froomkin, "Some Problems of Tax Policy in Latin America", National Tax Journal, diciembre de 1957, págs. 371-2

Hombres ricos pueden ser accionistas de sociedades anónimas pequeñas y personas pobres pueden serlo de grandes sociedades; de ahí que no exista argumento por razones de equidad. Los incentivos para el crecimiento es probable que disminuyan. Y los resultados obvios de tal sistema es que las grandes compañías se fraccionan en sociedades más pequeñas, o que se hace uso del subterfugio de utilizar cierta forma de organización que escape a algunas de las cargas del impuesto. En algunos países (por ejemplo en Colombia) se trata de contrarrestar esto gravando a las compañías que están "relacionadas" o "emparentadas" entre sí como si fueran una sola empresa, pero esto es únicamente una complicación más dentro de un sistema ya de por sí complejo. Parece, a la luz de estas consideraciones, que este es uno de los rasgos de la tributación latinoamericana que no cuenta con ningún argumento a su favor.

Vimos en el Cuadro III que hay un sistema de retención de impuestos con respecto a las acciones al portador en la mayoría de los países. Esta no es una cuestión muy familiar para aquéllos que están acostumbrados a los sistemas norteamericano e inglés y, por consiguiente, hemos de proceder con cautela. El problema, sin embargo, no nos parece de difícil solución. Si la identidad del receptor de dividendos no es conocida, claramente debe procederse a retener impuesto a una tasa elevada; pero si los bancos o cualquier otro agente que cobra dividendos están dispuestos a identificar al receptor final, retención a una tasa baja y aún ninguna, pudiera bastar--siempre--por supuesto, que exista un sistema comprensivo de impuesto personal sobre la renta.^{1/} No parece necesario formular disposiciones minuciosas regulando la emisión, control y manejo de las acciones al portador si estas condiciones pueden ser cumplidas. En el caso de accionistas anónimos nunca será posible cobrar exactamente el monto de impuesto debido, pero el principio que acabamos de sugerir aseguraría una solución razonable--que es todo lo que se puede esperar en este mundo imperfecto en que vivimos.

1. Vide: Surrey y Oldman, "Report of a . . . " obra citada, pag. 17, sobre la experiencia Argentina. Claramente debe existir algún control sobre el número y características mínimas de aquéllos con derecho a recibir estas clases de dividendos.

Consideremos ahora la espinosa cuestión de la integración del impuesto sobre la renta de sociedades anónimas y el impuesto personal sobre la renta.

A menos que el principio de la sociedad regular colectiva se puede aplicar a todo tipo de sociedades, lo cual no es probable, se ha de aceptar la coexistencia de impuestos sobre las sociedades anónimas e impuestos a las personas físicas. Si el impuesto sobre sociedades anónimas toma la forma de un gravamen sobre utilidades no distribuidas, no hay necesidad de tomar ninguna medida para evitar "la doble tributación". Pero si dicho impuesto grava todas las utilidades, claramente existe un argumento a favor de cierta clase de desgravación, por razones de equidad y, a menudo, también de asignación de recursos, que tienda a reducir la carga tributaria sobre las utilidades distribuidas en relación con las no distribuidas.

El sistema de Uruguay es el ejemplo principal de un impuesto sobre utilidades no distribuidas en América Latina, pero como ha estado en vigor por muy poco tiempo, no se puede esperar sacar de él conclusiones definitivas. Hay un número de métodos para mitigar la tributación sobre toda clase de utilidades y dividendos de compañías, como hemos visto. El método llamado "crédito por dividendos recibidos", de acuerdo con el cual un accionista incluye dividendos en su renta, permitiéndosele a su vez acreditar un cierto porcentaje de tales dividendos contra el monto de su cuota tributaria por concepto de impuesto personal sobre la renta, es rechazado generalmente porque viola el principio de equidad en el tratamiento de accionistas pobres y ricos, dado que el monto del crédito otorgado depende sólo de la suma percibida como dividendos y no de la renta total del que los percibe.^{1/} Entre los otros dos métodos empleados, el

1. Canadá sigue este método (ver arriba, pag. 8) al parecer por el deseo de conceder esta desgravación únicamente a accionistas residentes en el país. Si se hicieran concesiones al nivel de la sociedad, serían necesarias medidas adicionales para prevenir que los accionistas extranjeros se beneficiaran.

de "crédito por dividendos pagados"^{1/} y el de retención,^{2/} no hay grandes diferencias. Ambos métodos, si se aplican adecuadamente, darán la misma carga total (es decir, impuesto sobre la sociedad más impuesto personal) para cualquier nivel de renta. El profesor Shoup ha discutido sus méritos relativos con alguna extensión en el caso de Venezuela y por eso no es necesario entrar en más detalles aquí sobre esta cuestión. Pero debemos mencionar que, en conjunto Shoup parece pensar que el sistema de "retención" pudiera ser ligeramente **preferible**, principalmente porque en este caso las autoridades fiscales dependerían menos de la declaración y pago de impuesto por personas físicas, toda vez que parte al menos del impuesto ha sido retenido al nivel de la sociedad anónima, y por tanto se aminora el riesgo de que se evite o evada el gravamen en su totalidad.^{3/}

-
1. Consiste en deducir del total de las utilidades los dividendos pagados para llegar a la base imponible del impuesto sobre la renta de sociedades anónimas, y gravar a los accionistas a las tasas ordinarias del impuesto personal sobre la renta sobre los dividendos recibidos.
 2. El impuesto a la sociedad se aplica sobre las utilidades totales. A los dividendos netos (o efectivamente pagados) se les suma la parte correspondiente del impuesto pagado por la sociedad para calcular los dividendos brutos. Los accionistas pagan impuesto personal sobre su renta más los dividendos brutos correspondientes, pero se les concede un crédito por la diferencia entre los dividendos brutos y netos. Este es el sistema tradicionalmente seguido en el Reino Unido.
 3. C.S. Shoup y otros, obra citada, páginas 116-125. En la edición en Castellano de esta obra: Misión Shoup, "Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela", República de Venezuela, Ministerio de Hacienda, 1960, el tema aquí tratado se discute en las pags. 200-215. Los sistemas en este artículo llamados "crédito por dividendos pagados" y "de retención" se denominan en el Informe "deducción de dividendos o deducción a las compañías" y "crédito a los accionistas" respectivamente. Dice el Informe, pag. 204: "El método de deducción a las compañías implica, en comparación con el del crédito otorgado al accionista, una mayor dependencia de que se recauden en toda su integridad los adeudos del accionista por concepto de impuesto personal sobre la renta, ya que el método de deducción disminuye la importancia fiscal del impuesto a las compañías anónimas. El método de crédito al accionista, por otra parte, salvaguarda el ingreso fiscal en caso de que el accionista no declare el dividendo, mientras la tasa impositiva del accionista no sea mayor que el crédito autorizado" (N. del T.)⁷

Cualquiera que sea el método que se escoja, existe todavía la cuestión adicional del monto del crédito que debe concederse; v.g., la sociedad anónima puede ser autorizada con crédito de un 50% en vez de un 100% de los dividendos repartidos.

Obviamente, nadie puede formular una ley general sobre este tema--¿quién sabe cuál es la proporción óptima de utilidades que deberían ser distribuidas?--pero debe notarse que algunos observadores^{1/} han manifestado que un crédito de un 33,1/3% a un 50% de los dividendos pagados (o su equivalente, en la forma de retención) es el orden de magnitud apropiado para equilibrar los objetivos contradictorios de crecimiento, equidad, etc.

Otro problema importante que encontraremos en América Latina es el de la discriminación en los impuestos sobre sociedades anónimas. Este problema adquiere probablemente caracteres más graves en los impuestos sobre utilidades excesivas, sean éstas calculadas por comparación entre ganancias efectivas y "ganancias normales" sobre el capital invertido, o entre las utilidades del último ejercicio y las de algún ejercicio anterior. Los impuestos sobre utilidades excesivas han sido siempre reconocidos en la literatura de las Finanzas Públicas como expedientes extremos que pueden soportarse por períodos cortos de tiempo, pero que discriminan tan claramente en contra de empresas florecientes y en expansión que resultan elementos indeseables de un sistema tributario. Si los impuestos sobre utilidades excesivas se combinan con la ausencia de disposiciones que permitan la compensación diferida de pérdidas (como en Colombia y Haití) el resultado es peor aún: a la persona dispuesta a asumir riesgos se le exige un fuerte tributo cuando tiene éxito, pero se le deniega la compensación de las pérdidas sufridas cuando no lo tiene.

Otro rasgo común a varios sistemas tributarios es la discriminación entre sociedades grandes y pequeñas. Incluso en aquellos casos en que hay separación formal entre las tasas del impuesto sobre la renta de sociedades y de personas físicas, es frecuente encontrarse con escalas graduadas en las tasas aplicables

1. Véase: Shoup, obra citada, página 122; y L. Shere "A Tax Programme for Colombia" (mimeografiado, 1959) Capítulo 4.

a las sociedades, que dependen de la dimensión de la empresa. Brasil y Colombia son los principales ejemplos de esta práctica, pero no los únicos: basta una mirada al Cuadro III para comprobar que hay otros (en general, todos los países para los que se contesta "Si" en las columnas 2 y 4 simultáneamente). Existen, sin duda, razones para otorgar un **trato** favorable a sociedades pequeñas, entre las cuales cabe mencionar especialmente la de eliminar o compensar los obstáculos que se oponen a que empresas pequeñas se organicen como sociedades anónimas. Ejemplos de leyes dictadas con ese fin existen en muchos países. En el otro lado del balance, sin embargo, hay que poner dos consideraciones importantes. La primera es que, si bien es cierto que tasas de impuesto deliberadamente bajas para empresas pequeñas pueden ser un incentivo para la constitución de empresas nuevas, también lo es que al pasar a tasas superiores a medida que las empresas crecen puede, después de cierto punto, constituir un desaliciente para seguir creciendo. La segunda es que las empresas pequeñas, en general, parecen ser menos estrictas en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias que las empresas grandes, por lo que un tratamiento preferencial en su favor puede fácilmente llegar a ser excesivamente generoso.

Otro tema complejo que no podemos explorar aquí en detalle es la diferencia en el tratamiento de sociedades anónimas y otros tipos de sociedades. Las prácticas seguidas en América Latina difieren en este aspecto: en algunos países, como Brasil, las sociedades anónimas parecen tener un tratamiento relativamente desfavorable,^{1/} en tanto que otros, como Argentina, parecen tratar de dar incentivos fiscales a la organización en forma de sociedades anónimas.

Claramente, el principio general acertado es el de seguir una ruta intermedia entre estos principios, pero nos apresuramos a reconocer que esto es más fácil decirlo que hacerlo.

1. Véase en: "Memorandum on Setting up of an Organisation in Brazil" (Bank of London and South America Ltd., Londres 1960), pags. 34-36, un resumen de los tratamientos tributarios relativos de las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada.

El tratamiento comparativo de empresas y capitales extranjeros y domésticos^{1/} suscita un número de problemas tanto políticos como económicos. No puede ignorarse el argumento de que los impuestos sobre dividendos e intereses remitidos al extranjero los pagan a menudo los gobiernos y no los inversionistas privados extranjeros. Pero, como antes vimos, **ésto** no siempre es así.^{2/} Y aun cuando lo es, no debe olvidarse el papel que desempeñan los gobiernos extranjeros en la concesión de ayuda y préstamos a países menos desarrollados. Un tratamiento desconsiderado o extremado del capital extranjero puede fácilmente invitar represalias en ese terreno. Tampoco tienen mucho **mérito** las tantas distinciones que a menudo se hacen entre sucursales de sociedades extranjeras y filiales de las mismas constituidas domésticamente como sociedades. Desde un punto de vista económico no hay razón para establecer un sistema tributario tal que obligue a las sociedades extranjeras a adoptar una determinada forma legal que de otro modo no hubieran tomado. Insistamos, sin embargo, en que las consideraciones económicas distan mucho de ser las únicas que se tienen en cuenta en el campo de la política fiscal.

La discriminación tributaria entre distintos tipos de actividades, especialmente en los casos del petróleo e industrias mineras, es, en parte, una forma de gravar el capital extranjero. Otras consideraciones, sin embargo, tales como las prácticas internacionales en la imposición del petróleo y la generosidad (o falta de ella) de las deducciones por concepto de agotamiento, entran a formar parte del cuadro. En conjunto, parece no haber tantas discrepancias en este campo como en algunos de los otros antes citados. Podemos aventurar el juicio de que lo más probable es que es posible que sea el sector manufacturero el que esté en desventaja, ya que las actividades agrícolas probablemente están subgravadas y las distintas deducciones permitidas a las actividades mineras y similares parecen ser razonablemente generosas. Esta conclusión, sin embargo, no pasa mucho de ser pura conjetura, y no debe dársele demasiada importancia.

1. En Chile, por ejemplo, las tasas efectivas de impuesto sobre la renta de sociedades son 30,45% (más 18,9% sobre distribuciones) para empresas locales; 30,45% (más 18,9% sobre las distribuciones domésticas ó 30,45% sobre los dividendos remitidos al extranjero) para empresas controladas por extranjeros, y 66,15% para empresas extranjeras.
2. Debe tenerse presente que, en lo que a Estados Unidos se refiere, la tasa efectiva de impuesto es posible que sea 38% (esto es, la tasa aplicable a Sociedades Mercantiles del Hemisferio Occidental) y no el 52% generalmente aplicado.

El problema de concesiones especiales a empresas nuevas o fomento de formación de capital será sin duda ampliamente analizado por otros autores, por lo que nos limitaremos a mencionarlo brevemente. En general, el principal tipo de concesiones hasta la fecha ha sido el de exoneraciones tributarias (tax holidays) o procedimientos análogos, en lugar de permitir la depreciación acelerada o dar subsidios a las inversiones (Cuadro III, columna 9). Analizar los méritos relativos de cada una de estas formas de incentivos es un tema sumamente complicado.^{1/} Es probable que fuera aconsejable intentar conseguir un sistema más equilibrado, poniendo más énfasis en dar un trato favorable a la depreciación y la inversión; en este caso, deberían tenerse en cuenta una o dos consideraciones adicionales. Al querer distinguir entre inversión bruta y neta (por ejemplo, para exonerar únicamente la inversión neta) es muy probable que acarree una serie de problemas serios. En los Estados Unidos se quiso introducir legislación en este sentido en 1961 pero, ante la gravedad de las dificultades encontradas, hubo que abandonar el proyecto. En el Reino Unido ha sido imposible convencer a las autoridades de que proyectos de esa índole serían factibles, pese a habérseles presentado numerosas recomendaciones al efecto. Por otra parte, el conceder exoneración tributaria a todo tipo de inversiones presenta el problema de que el hacerlo puede simplemente constituir "regalos" innecesarios a las empresas, en el sentido de que una parte considerable de la inversión efectivamente llevada a cabo se habría realizado aún sin la existencia de desgravaciones especiales. Por último, si la concesión de estos privilegios se hace con la intención de atraer capital extranjero, no estaría de más tratar de adoptar líneas comunes de acción en distintos países, tal como se contempla hacer en Centroamérica.

1. Véase J.I. Heller y N.M. Kaufman, "Tax Incentives for Industrial Growth in Developing Economies", (a publicarse en 1962, Programa Internacional de Tributación, Universidad de Harvard) para un tratamiento definitivo.

Hasta aquí hemos analizado una amplia gama de requisitos que deben cumplir los principios de una reforma tributaria: el concepto de renta, la necesidad de sencillez y claridad en las relaciones entre impuestos y las definiciones de los mismos, la estructura de tasas apropiada, los aspectos discriminatorios de la imposición de sociedades, etc. Supongamos que la legislación fiscal se reformara en el sentido de incorporar, en todo o en parte, las sugerencias presentadas: ¿qué problemas técnicos quedarían por resolver?

La primera consideración parece ser la de establecer normas contables adecuadas. De nada sirve tener un sistema tributario perfecto si los métodos contables son tales que las cuentas de pérdidas y ganancias, los balances, etc., no merecen confianza alguna. La revisión y la comprobación de tales datos es, ciertamente, de la incumbencia de los funcionarios de Hacienda, pero ellos no pueden verlos todos. Si los datos que se les presentan no siguen unas normas mínimas, no es posible que cumplan su cometido más que de una forma rutinaria. Por desgracia, ésta parece ser la situación en varios de los países latinoamericanos, especialmente en lo que a empresas pequeñas se refiere.

A menos que se puedan introducir mejoras en este campo, y en tanto esto no se haga--lo cual difícilmente puede ser un proceso rápido--la adopción de leyes de reformas fiscales no podrá ser totalmente efectiva.

La segunda consideración es también del conocimiento de todos los estudios de finanzas públicas en países subdesarrollados: la calidad de la legislación y administración tributarias. Aun cuando las ideas generales de la legislación tributaria sigan la dirección corriente, la formulación descuidada de las leyes impositivas puede ser una fuente interminable de problemas.^{1/}

1. Véase: J.P. Crockett, "Tax Patterns in Latin America", National Tax Journal, marzo 1962, pag. 99. "Hay una falta de precisión y detalle en las leyes y reglamentos de la que resulta que, a menudo, sea necesario hacer uso de conjeturas".

Hemos abogado en favor de la simplicidad; ciertamente, nadie puede desear más complicaciones en la tributación de las necesarias. Pero cuando se compara los pequeños volúmenes que regulan la tributación sobre utilidades en Uruguay con el tamaño del Código de Ingresos Internos (Internal Revenue Code) de Estados Unidos o la Ley del Impuesto sobre la Renta del Reino Unido de 1952, parece evidente que existen deficiencias importantes en este sentido. En lo que se refiere a administración tributaria, los problemas son bien conocidos y no es necesario repetirlos aquí en detalle. Sin una administración honesta y decidida, dispuesta a presentar batalla en los tribunales en la certeza de encontrar en ellos un clima de justicia, la legislación más cuidadosamente formulada no produciría grandes resultados. De hecho, no hay mucha información disponible sobre la magnitud de la evasión o evitabilidad de impuestos, pero los datos citados por Surrey y Oldman parecen indicar que en Argentina las pérdidas de recaudaciones por estos conceptos son, no solo grandes, sino crecientes.^{1/}

Parece ser que el sector de las sociedades es en buena parte responsable de ésto, siendo la evasión más frecuente en el caso de empresas medianas y pequeñas, y el empleo de las deficiencias de la ley para evitar los impuestos más corriente en el caso de empresas grandes, como era de esperarse.^{2/} Si ésta fuera la situación típica en otros países de América Latina, como probablemente lo sea, hay por delante una enorme tarea a realizar, tal vez a un nivel internacional tanto como nacional. Al mismo tiempo, el cumplimiento de los impuestos no es independiente de la estructura tributaria. Parece razonable suponer que si se eliminaran algunas de las complejidades y peculiaridades de dicha estructura se lograría un incremento considerable en la recaudación de ingresos. La misma consideración ha de hacerse con respecto a la necesidad de una administración eficiente y honesta de los gastos públicos; la tendencia a evadir y evitar impuestos será mayor si esta condición no se cumple.

-
1. Surrey y Oldman, obra citada, pag. 20, afirman que las rentas no declaradas fueron aproximadamente el 49% de las rentas totales (estimadas con base en las cifras de la renta nacional) en 1952 y 59% en 1957. Para los ingresos de los profesionales únicamente, las cifras correspondientes fueron 51 y 54% respectivamente.
 2. Surrey y Oldman, obra citada, pag. 18

Hemos dedicado una parte considerable de este trabajo a considerar los alcances de distintos tipos de mejoras técnicas en el campo tributario. Como conclusión, hay que insistir en que estudios de esta índole no pasarán de ser letanías académicas si no se cumplen las condiciones políticas necesarias para tales reformas. Los objetivos de la Alianza para el Progreso en el campo fiscal son liberar mayores recursos para la inversión y conseguir un mayor grado de justicia en la estructura tributaria.

A menos que las legislaturas estén dispuestas a aprobar leyes que incorporen tales objetivos y a suministrar la maquinaria necesaria para llevarlos a la práctica, sin tener en cuenta que tales medidas pueden ser contrarias a los intereses de poderosos grupos socio-políticos, las mejores intenciones del mundo podrán producir tan sólo resultados sumamente pobres.