

MARZO DE 2019

Investigaciones y productos CID

FCE - CID N° 29

**IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE LA TRIBUTACIÓN
A LOS DIVIDENDOS EN COLOMBIA**

REDISTRIBUTIVE IMPACT OF DIVIDEN TAXATION IN COLOMBIA

Javier Ávila-Mahecha



IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE LA TRIBUTACIÓN A LOS DIVIDENDOS EN COLOMBIA

*Javier Ávila-Mahecha*¹

Resumen

Colombia introdujo en 2017 un impuesto a los dividendos con una tarifa del 10% que se elevó al 15% a partir de 2019. Cuando se agoten las utilidades de las vigencias fiscales 2016 y anteriores, no sujetas al tributo, se espera que el impuesto recaude \$1,2 billones, aproximadamente el 1% de los ingresos tributarios nacionales y 0,13% del PIB.

Los contribuyentes del último decil de la renta asumen casi la totalidad del impuesto, pues en ese grupo se concentra el 94% de los dividendos. Su tarifa efectiva promedio pasa del 15,4% hasta el 17,1% con la aplicación del tributo. La tributación conjunta socio-sociedad se situaría en un intervalo comprendido entre 30% y 40,5% en 2022, explicado por la tarifa del 30% sobre la renta corporativa y del 15% sobre los dividendos.

Sin embargo, los efectos redistributivos del impuesto a los dividendos son muy limitados, puesto que su tarifa es prácticamente única para cualquier nivel de renta y afecta tan solo a 158 mil personas, el 0,3% de la población colombiana o el 5% de las personas naturales que presentan declaración de renta. El índice de Gini no cambia cuando se introduce el impuesto a los dividendos. La desigualdad de la renta disponible de los contribuyentes pasa de 0,431 a 0,428.

La progresividad del impuesto a los dividendos podría mejorar si el foco del impuesto sobre la renta se traslada al nivel individual y se gravan los dividendos con tarifas marginales crecientes. Sin embargo, esta ruta parece un poco riesgosa, porque requiere contar con una administración tributaria moderna, para afrontar de manera eficiente el control y servicio de millones de contribuyentes. Adicionalmente, la tarifa promedio que se aplica en la renta corporativa será del 30% a partir de 2022, mientras que en el nivel personal la tarifa nominal promedio apenas se acerca al 9%. Esta circunstancia eventualmente podría reducir la recaudación total del impuesto de renta.

Palabras clave: Impuesto a los dividendos, progresividad tributaria

Código JEL: E62, H25, H32, K34, M2

¹ Economista y Magister en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador Económico Tributario - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Investigador CID. jaavilama@unal.edu.co

REDISTRIBUTIVE IMPACT OF DIVIDEN TAXATION IN COLOMBIA

Abstract

Colombia introduced a tax on dividends in 2017 with a tax rate of 10% that was raised to 15% starting in 2019. The profits of 2016 and previous fiscal periods, which are not covered by the dividend tax, will be gradually finished and then the dividend tax could raise COP\$ 1.2 billion, approximately 1% of national tax revenues and 0.13% of GDP.

Taxpayers located in the last decile of rent assume almost entire dividend tax, since in that group is concentrated 94% of dividends. Their effective average tax rate goes from 15.4% to 17.1%, as result of application of this tax. The partner-partnership joint taxation would be between 30% and 40.5% in 2022, explained by the tax rate of 30% on corporate income and 15% on dividends.

However, the redistributive effects of dividend tax are very limited, because its tax rate is practically unique for any level of income and affects only 158 thousand people, 0.3% of Colombian population or 5% of personal income taxpayers who present an income tax statement. The Gini index does not change when dividend tax is introduced. The inequality of taxpayers' disposable income goes from 0.431 to 0.428.

The progressivity of dividen tax could be improved if income tax focus is transferred to individual level and dividends are taxed with marginal tax rates are applied to the dividends. However, this route seems a little risky, because it requires a modern tax administration to efficiently face the control and service for millions of personal income taxpayers. Additionally, the average rate applied to corporate income will be 30% from 2022, while at the personal level the average nominal rate is only close to 9%. This circumstance could eventually reduce income tax overall collection.

Key words: Dividen tax, tax progressivity

JEL Classification: E62, H25, H32, K34, M2

Documentos FCE - CID

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

Documentos FCE-CID Escuela de Economía
ISSN 2011-6322

La serie Documentos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:
www.fce.unal.edu.co/centro-editorial/documentos.html

Director Centro Editorial-FCE
Álvaro Zerda Sarmiento

Equipo Centro Editorial-FCE
Nadeyda Suárez Morales
Endir Nazry Roa Basto
Yuly Rocío Orjuela Rozo

Centro Editorial FCE-CID
publicac_fcebog@unal.edu.co

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

Rectora

Dolly Montoya Castaño

Vicerector General

Pablo Enrique Abril Contreras

Facultad de Ciencias Económicas

Decano

Jorge Armando Rodríguez

Vicedecano

Germán Enrique Nova Caldas

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID

Director

Francesco Bogliacino

Subdirectora

Vilma Narváez

Introducción

La búsqueda de mecanismos para reducir la elevada desigualdad del ingreso que se registra en la sociedad colombiana promovió desde el año 2012 un debate para gravar los dividendos con el impuesto sobre la renta. Esa iniciativa se concretó finalmente con la promulgación de las leyes 1819 de 2016 y 1943 de 2018. Durante las tres décadas comprendidas entre 1986 y 2016 los dividendos en Colombia estuvieron excluidos del impuesto de renta personal.

En el debate previo a esta decisión se argumentaba, por una parte, que los perceptores de dividendos, generalmente personas de altos ingresos no pagaban impuesto de renta y esto se juzgaba exageradamente inequitativo. En el otro lado de la discusión se planteaba que gravar los dividendos implicaba revivir la doble tributación y que ello perjudicaría la competitividad de la economía colombiana, al sumar cargas tributarias adicionales a los impuestos corporativos que por sí solos ya eran bastante altos en términos internacionales.

En medio de esta controversia se gravaron los dividendos, inicialmente con una tarifa del 10% y luego con una tarifa del 15%. Tres son los principales interrogantes sobre los efectos de esta decisión: ¿Cuánto se eleva la carga tributaria para el binomio socio-sociedad?, ¿Cuál es el recaudo adicional para la hacienda pública? y ¿Qué impacto tiene el nuevo tributo sobre la distribución del ingreso? En el presente documento se abordan estas tres cuestiones, haciendo énfasis en los retos y riesgos que entraña la promoción de la progresividad tributaria a partir de un impuesto sobre los dividendos.

La metodología empleada reconoce como unidad de tributación el binomio socio-sociedad y, en tal sentido, considera que la base gravable del impuesto personal incluye las utilidades obtenidas por la participación de las personas naturales en sociedades y fondos, y que, de igual manera, en el cómputo de su impuesto se debe añadir el tributo pagado en cabeza de la sociedad en la que se originaron las utilidades distribuidas. El ejercicio no cubre el impuesto sobre los dividendos para personas y sociedades no residentes en el país.

1. La tributación conjunta socio-sociedad

Las personas naturales obtienen dividendos por su participación en negocios corporativos; en fondos de inversión, de valores, de empleados y similares. Estos dividendos forman parte de su renta y son objeto de tributación. Cada país diseña la forma específica en que grava este tipo de renta.

Las distintas modalidades de imposición sobre los dividendos se diferencian según el ámbito en el que se aplica el tributo. Unos esquemas gravan los dividendos únicamente en el nivel corporativo donde se originan las utilidades; otros sistemas prefieren gravar los dividendos cuando llegan a manos de sus perceptores, aunque anticipan parte de la recaudación mediante una retención en la fuente que se aplica en el nivel corporativo y es acreditable en el nivel personal; y en otros países, se aplica la tributación en los dos ámbitos, el corporativo y el personal, dando lugar a lo que se conoce como doble tributación.

Las diferencias entre estos sistemas también surgen de los esquemas tarifarios que se diseñan para gravar los dividendos en la esfera personal. Puede tratarse de una tarifa única para cualquier monto de dividendos, varias tarifas que crecen de manera progresiva con el nivel de los dividendos, o tarifas idénticas a las que se emplean para gravar otras rentas personales. En ocasiones no se grava la totalidad del dividendo sino apenas una fracción del mismo.

Cuadro 1

Modalidades para gravar los dividendos

Tributación conjunta socio-sociedad

Conceptos - Modalidades	Exclusión	Doble tributación	Integración
Utilidades (1)	100	100	100
Tarifa corporativa (2)	30%	25%	20%
Impuesto en la sociedad (3=1*2)	30,0	25,0	20,0
Dividendos distribuidos (4=1-3)	70,0	75,0	80,0
Fracción gravada a nivel personal (5)	0%	50%	100%
Dividendos gravados a nivel personal (6=4*5)	0,0	37,5	80
Tarifa sobre dividendos (7)	0,0%	13,3%	12,5%
Impuesto a dividendos (8=6*7)	0,0	5,0	10,0
Impuesto total (9=3+8)	30,0	30,0	30,0

Fuente: elaboración propia

En el Cuadro 1 se construye un esquema con las alternativas que con mayor frecuencia se utilizan a nivel internacional para gravar las utilidades obtenidas por las personas naturales como fruto de sus inversiones en sociedades o fondos. En los cuatro escenarios que allí se presentan, el punto de partida es un monto similar de utilidades sobre las que se aplican diferentes diseños para gravar los dividendos, obteniendo en todos los casos el mismo nivel de recaudo.

El primero de estos escenarios se aplicó en Colombia entre 1986 y 2016. Esta modalidad se denomina exclusión de dividendos y tal rótulo puede generar la errónea interpretación de que los perceptores de esta clase de renta no pagan impuestos. Mediante este mecanismo las personas naturales tributan exclusivamente en la sociedad donde se produjeron las utilidades y cuando reciben los dividendos, netos de esa tributación, estos se consideran un ingreso no constitutivo de renta en la tributación personal.

Las dos modalidades de doble tributación incluidas en el Cuadro 1 implican que la persona natural paga una parte de su impuesto en el nivel corporativo y otra en su renta personal, mientras que bajo la modalidad de Integración (última columna en el Cuadro 1), todo el

impuesto se paga en el nivel personal. En este último esquema suele cobrarse una retención en la fuente en el nivel corporativo, que luego se descuenta del impuesto liquidado a nivel personal.

La elección del sistema de tributación sobre los dividendos que adopta un país toma en cuenta tres factores críticos: la capacidad de gestión de la administración tributaria, la progresividad del impuesto de renta personal, así como el monto y la oportunidad del recaudo del impuesto a los dividendos.

Si se trata de una administración con un nivel bajo o intermedio de desarrollo, generalmente se optará por la modalidad de Exclusión de dividendos, ya que el recaudo se obtiene de manera más oportuna y resulta mucho más sencillo que el impuesto se liquide en cabeza de las sociedades o fondos donde se originaron las utilidades, sin que las agencias tributarias se vean obligadas a realizar adecuaciones adicionales en términos administrativos, tecnológicos y de control fiscal, para efectuar seguimiento a los dividendos entregados a las personas naturales. Empero, este esquema se contrapone al principio de equidad vertical por cuanto aplica exactamente la misma tarifa a cualquier nivel de utilidades obtenido por las personas naturales.

A fin de apoyar la progresividad del sistema impositivo es preferible elegir un esquema de doble tributación o de integración de la renta. Bajo dichas modalidades el impuesto que se aplica en la renta personal podrá atender el principio de equidad vertical, aplicando esquemas tarifarios que crezcan con el nivel de renta.

La integración de la renta es la alternativa que mejor interpreta la intención de contar con un sistema tributario progresivo. En este caso, las utilidades que las personas obtienen por sus inversiones en sociedades o fondos se gravan únicamente en la esfera personal, aplicando las mismas tarifas de las rentas de trabajo. Sin embargo, el esquema tiene tres reparos importantes: (i) Aumenta el costo de administración del sistema, que se torna más complejo para las agencias tributarias, (ii) la recaudación puede retrasarse porque está condicionada a la distribución efectiva de los dividendos y (iii) la tarifa con la que se grava la renta en el nivel corporativo (30% para el caso de Colombia) puede ser más alta que la tarifa promedio en el

nivel personal(9% aproximadamente), lo que implicaría un tributo más progresivo pero de menor recaudo. Para atenuar los efectos de la segunda limitación se suele establecer una retención en la fuente sobre las utilidades de la sociedad, que se acreditará contra el impuesto personal una vez sean distribuidos los dividendos.

Un elemento adicional que se debe considerar en el análisis es el impacto de los tratamientos tributarios preferenciales. Cuando las empresas pueden hacer uso de cualquier beneficio tributario que reduzca la base imponible, las utilidades fiscales se reducen respecto de las utilidades comerciales. El impuesto de renta se aplicará sobre la base gravable así reducida y en consecuencia una parte de las utilidades comerciales no estará sujeta al tributo, por efecto del alivio impositivo que se utilizó.

Sin embargo, los alivios tributarios otorgados a las corporaciones no se pueden transferir a los socios, salvo que exista expresa disposición legal que así lo determine. En general, la parte de las utilidades que no fue sometida al impuesto de renta en el ámbito corporativo se gravará cuando dichas utilidades se distribuyan a los socios.

Cuadro 2

Dividendos no gravados en un sistema de exclusión de dividendos

Situación	Inicial	Modificada
Ingreso bruto	1000	1000
Total costos y deducciones	700	700
Utilidad comercial	300	300
Renta exenta	0	100
Base gravable	300	200
Tarifa corporativa %	30	30
Impuesto de renta	90	60
Utilidad comercial neta de impuesto	210	240
Máxima utilidad distribuible sin impuesto	210	140

Fuente: elaboración propia

En la situación inicial del Cuadro 2 no existen beneficios tributarios y la utilidad comercial coincide con la base gravable, mientras que, en la situación modificada, la introducción de la renta exenta mantiene invariables las utilidades comerciales, pero reduce la base gravable, haciendo que disminuya el valor del impuesto de renta que se liquida en la sociedad.

Si las utilidades comerciales netas del impuesto de renta se distribuyen totalmente entre los dueños de la compañía, los socios percibirán un monto más elevado de dividendos cuando existe una exención para una parte de las utilidades. Los mayores dividendos son exactamente el menor impuesto recaudado por efecto del beneficio tributario.

Al momento de distribuir sus utilidades, las sociedades que recibieron beneficios tributarios deben indicar a sus socios qué parte de los dividendos ya fueron gravados y cuál es el monto que no ha tributado en el nivel corporativo. En el ejemplo del Cuadro 2, la sociedad podrá distribuir utilidades comerciales netas del impuesto de renta, hasta por \$240, advirtiendo que dentro de este valor, \$140 corresponden a dividendos ya gravados y \$100 son dividendos que deberán tributar en la renta personal.

Es importante no perder de vista que, si bien algunos dividendos se gravan en la renta personal, esto no significa que existiera en Colombia un impuesto sobre los dividendos distribuidos, sino que con este mecanismo se estaba rescatando en el nivel personal el impuesto que se dejó de pagar en el nivel corporativo por efecto de los beneficios tributarios. Hasta el año 2016 los dividendos no gravados en las sociedades se sumaban a las otras rentas de los socios y se sometían a las tarifas marginales del impuesto personal.

Es a partir de 2017 cuando la legislación tributaria colombiana establece que las utilidades distribuidas a los socios serán objeto de un impuesto adicional, el impuesto a los dividendos. La ley 1819 de 2016 exoneró los dividendos que anualmente no superaran las 600 Unidades de Valor Tributario (UVT) y dispuso que los dividendos entre 600 y 1.000 UVT tendrían una tarifa del 5%, mientras que los dividendos superiores a 1.000 UVT estarían sometidos a la tarifa del 10%. Dos años después, la ley 1943 de 2018 modificó estos parámetros y estableció que la exención solo se aplicaría para dividendos inferiores o iguales a 300 UVT y que, sobre los dividendos superiores a ese límite, se debería aplicar una tarifa del 15%.

En el Cuadro 3 se ilustran de manera general los principales cambios que recientemente se introdujeron en la tributación de dividendos de las personas naturales residentes en Colombia. Se observa que al sumar los impuestos que se pagan en el nivel corporativo e individual, las utilidades de estos contribuyentes, fruto de sus participaciones en sociedades o

fondos, deben asumir una mayor carga tributaria con la introducción del impuesto a los dividendos.

La ley 1943 de 2018 determinó que la tarifa del impuesto de renta para las personas jurídicas será del 30% a partir del año 2022. Si a esa tarifa se añade el 15% con el que tributan los dividendos, la tarifa nominal conjunta que soportarán las personas naturales, por las utilidades derivadas de sus inversiones en sociedades o fondos podría llegar hasta el 40,5%.

Cuadro 3

Tributación sobre los dividendos en Colombia

Tipo de modalidad	Exclusión		Doble tributación	
	1986-2016	2017-2018	2019 en adelante	
Utilidades corporativas (1)	100,0	100,0	100,0	
Tarifa corporativa (2)	34%	33%	30%	
Impuesto en la sociedad (3=1*2)	34,0	33,0	30,0	
Dividendos distribuidos (4=1-3)	66,0	67,0	70,0	
Fracción gravada a nivel personal (5)	0%	100%	100%	
Dividendos gravados a nivel personal (6=4*5)	0,0	67,0	70	
Tarifa sobre dividendos (7)	0,0%	10,0%	15,0%	
Impuesto a dividendos (8=6*7)	0,0	6,7	10,5	
Impuesto total (9=3+8)	34,0	39,7	40,5	

Fuente: elaboración propia

2. Recaudo generado por la introducción del impuesto a los dividendos

En las declaraciones de renta presentadas por las personas naturales durante el año 2018 (vigencia fiscal 2017) se puede observar el recaudo generado por el nuevo impuesto a los dividendos, tal como fue definido por la ley 1819 de 2016. Sin embargo, es preciso distinguir dentro del total de dividendos percibidos en el año 2017, aquellos que provienen de utilidades del año 2016 y anteriores y, por otra parte, los que se distribuyeron con base en utilidades del año gravable 2017. La vigencia del impuesto a los dividendos, que comenzó en 2017, impide que el tributo se aplique sobre el primero de estos componentes.

Conviene inicialmente, mostrar que una pequeña parte del impuesto a los dividendos generado en el año 2017 corresponde en realidad al rescate de la fracción del impuesto de

renta que no fue pagado en el nivel corporativo y no a un tributo sobre los dividendos propiamente dicho (Cuadro 4).

Cuadro 4

Utilidades del año 2016 y anteriores distribuidas en 2017

Impuesto de renta pagado por personas naturales residentes en Colombia

Miles de millones de pesos - Año 2017

Conceptos	Gravada	No gravada	Total
Utilidad distribuida	10.837	176	11.014
Impuesto corporativo	3.685	-	3.685
Dividendos distribuidos	7.153	176	7.329
Base gravable en la renta personal	-	176	176
Impuesto complementario en la renta personal	-	14	14
Impuesto de renta total	3.685	14	3.699
Tarifa implícita %	34,0	8,1	33,6

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

En el año 2017 las personas naturales residentes en Colombia recibieron utilidades generadas en el año 2016 y anteriores por concepto de su participación en sociedades y fondos que ascendieron a \$11.014 miles de millones (mm.). El 98,4% de dichas utilidades fue gravado con el impuesto de renta a nivel corporativo y este porcentaje se pudo distribuir entre los socios sin que tales dividendos se gravaran nuevamente. Sin embargo, una pequeña fracción de las utilidades (\$176 mm.) se distribuyó entre los socios sin haberse sometido al impuesto de renta en la sociedad que las originó. El impuesto de renta faltante se rescató en el nivel personal, tomando como base gravable los dividendos distribuidos sin tributación. La denominación de esta base no debe ocultar el hecho que el tributo que se liquidó sobre la misma sigue siendo el impuesto de renta que dejó de pagarse en cabeza de la sociedad.

El impuesto de renta correspondiente a las utilidades del año 2016 y anteriores que se distribuyeron en el año 2017 a las personas naturales ascendió en conjunto a \$3.699 mm. Una pequeña parte del mismo (\$14 mm.) se obtuvo con base en los dividendos que se distribuyeron sin que previamente hubieran liquidado el tributo en la sociedad. Esta última fracción se sumó a la renta personal de sus perceptores y de esa manera se recuperó el

impuesto de renta que no se había pagado a nivel corporativo. Las tarifas que se aplicaron son las mismas que se empleaban en la renta personal hasta el año 2016, es decir, cuatro tarifas marginales: 0%, 19%, 28% y 33%.

Para identificar el recaudo específicamente atribuible al nuevo impuesto de dividendos es necesario remitirse al Cuadro 5, en el que se presentan las utilidades del año 2017 que se distribuyeron ese mismo año, así como el impuesto de renta que se liquidó sobre esas utilidades, la base gravable del impuesto a los dividendos y su correspondiente tributo.

Cuadro 5

Impuesto de renta y dividendos liquidados por personas naturales residentes en Colombia

Utilidades del año 2017 distribuidas en 2017

Miles de millones de pesos - Año 2017

Conceptos	Gravada	No gravada	Total
Utilidad distribuida	382	61	443
Impuesto corporativo	126	0	126
Dividendos distribuidos	256	61	317
Base gravable en la renta personal	0	61	61
Impuesto complementario en la renta personal	0	21	21
Impuesto de renta total	126	21	147
Tarifa implícita impuesto de renta %	33,0	35,0	33,3
Base gravable impuesto de dividendos	256	40	296
Impuesto de dividendos	14	4	18
Tarifa implícita impuesto de dividendos %	5,6	9,9	6,2
Impuestos de renta y dividendos	140	25	166
Tarifa implícita total %	36,7	41,5	37,4

Fuente: elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

La primera parte del Cuadro 5 muestra que alrededor del 14% de las utilidades del año 2017 se distribuyeron a los socios sin haber liquidado el impuesto de renta. Por tal razón esos dividendos (\$61 mm.) constituyen base gravable en la renta personal para determinar la fracción del impuesto de renta que no se liquidó en el nivel corporativo.

Las disposiciones de la ley 1819 de 2016 ordenan que a estos dividendos se aplique una única tarifa del 35%. El tributo así obtenido no es un impuesto a los dividendos. Se trata de la

recuperación en la renta personal, del impuesto de renta que no se liquidó en cabeza de la sociedad que generó las utilidades.

La base gravable del nuevo impuesto de dividendos (\$296 mm.) está constituida en términos generales por las utilidades distribuidas (\$443 mm.), netas del impuesto sobre la renta (\$147 mm.). Se puede arribar a esta base por dos vías. En la primera de ellas, que da lugar a la primera subcédula del impuesto de dividendos, el impuesto de renta se asume de manera directa en las sociedades que las originaron. En la segunda vía o segunda subcédula del impuesto de dividendos, las utilidades llegan a la renta personal sin haber pagado el impuesto de renta y entonces deben liquidar este tributo a la tarifa del 35%.

Sobre la base así determinada, El impuesto a los dividendos se obtiene aplicando tres tarifas marginales:

- 0% cuando la base gravable es menor o igual a 600 UVT.
- 5% si la base es mayor a 600 UVT y menor o igual a 1.000 UVT.
- 10% si la base supera las 1.000 UVT.

Siguiendo este procedimiento para la determinación del tributo, se observa que el impuesto a los dividendos, originado en las utilidades del año 2017 distribuidas en esa misma vigencia fiscal, ascendió a \$18 mm (Cuadro 5). Este registro es insignificante frente a la recaudación total de la DIAN y frente a las expectativas del aporte del nuevo tributo.

Hay dos razones que explican el bajo nivel de recaudo generado por el impuesto a los dividendos de la vigencia fiscal 2017. En primer lugar, las empresas y los socios prefirieron distribuir utilidades del año 2016 y anteriores, no sometidas a este tributo. En segundo término, el hecho que los dividendos distribuidos a otras personas jurídicas no estuvieran sujetos al impuesto, incentivó el uso de este canal de distribución, que puede prolongarse casi indefinidamente, sin que se graven los dividendos.

Por contraposición, tres aspectos permiten ser optimistas con relación al recaudo futuro de este tributo. En primer lugar, las utilidades del año 2016 y años anteriores se agotarán relativamente pronto y los requerimientos de dividendos tendrán que respaldarse con

utilidades del año 2017 y posteriores, que sí estarán gravadas con el nuevo tributo. En segundo lugar, la ley 1943 de 2018 introdujo una retención en la fuente sobre los dividendos distribuidos a sociedades, de manera que mientras estas entregan los dividendos a su perceptor final, el tesoro nacional contará con los recursos de la retención en la fuente. Esto desalienta el traslado de dividendos a través de personas jurídicas con el propósito de aplazar el pago del impuesto. En tercer lugar, la misma ley 1943 de 2018 redujo la exención del tributo desde 600 a 300 UVT y elevó la tarifa del 10% al 15%.

Para aproximarse al escenario que prevalecerá a partir de 2019, se construye el Cuadro 6 en el que se retoman las cifras del año 2017 y se simula una situación en la cual todas las utilidades distribuidas dan lugar a dividendos gravados. También se modifican las tarifas para hacerlas compatibles con las disposiciones aplicables a partir del año gravable 2019.

Cuadro 6

Simulación de un impuesto a los dividendos generalizado

Personas naturales residentes en Colombia

Miles de millones de pesos - Año 2017

Conceptos	Gravada	No gravada	Total
Utilidad distribuida	11.219	238	11.457
Impuesto corporativo	3.366	-	3.366
Dividendos distribuidos	7.854	238	8.091
Base gravable en la renta personal	-	238	238
Impuesto complementario en la renta personal	-	83	83
Impuesto de renta total	3.366	83	3.449
Tarifa implícita impuesto de renta %	30	35	30
Base gravable impuesto de dividendos	7.854	154	8.008
Impuesto de dividendos	1.050	20	1.070
Tarifa implícita impuesto de dividendos %	13	13	13
Impuestos de renta y dividendos	4.416	104	4.519
Tarifa implícita total %	39,4	43,6	39,4

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

Aún sin considerar el efecto de la retención en la fuente sobre dividendos distribuidos entre personas jurídicas, el escenario de recaudo cambia radicalmente respecto de los resultados

observados en 2017, pasando de un nivel insignificante de \$18 mm. Para alcanzar \$1.070 mm. De esta manera, se espera que la tarifa nominal conjunta socio-sociedad, que contempla tanto el impuesto de renta como el de dividendos, se sitúe en 39,4%.

3. El impacto distributivo del impuesto a los dividendos

Los impuestos pueden contribuir de dos maneras a la función redistributiva de la política fiscal. En primer lugar, financiando gastos sociales focalizados en la población con mayores carencias y, en segundo término, recaudando los recursos entre los contribuyentes con mayor capacidad de pago. El impuesto a los dividendos, recaudado entre las personas naturales residentes en Colombia, tiene un potencial de recaudo que ronda \$1,1 billones de pesos anuales y estos recursos adicionales pueden ser empleados en atender gasto social prioritario. Por otra parte, el diseño de este impuesto reafirma la alta contribución tributaria del último decil de la distribución.

Cuadro 7

Tarifa promedio del impuesto de renta aplicando la legislación vigente en 2016

Personas naturales declarantes de renta

Billones de pesos de 2017

Decil	Renta total (1)	Impuesto (2)	Tarifa (3)
1	2,1	0,04	1,9
2	5,5	0,02	0,4
3	7,2	0,10	1,4
4	9,8	0,19	2,0
5	12,4	0,18	1,5
6	14,6	0,17	1,1
7	17,1	0,26	1,5
8	20,8	0,55	2,6
9	27,7	1,19	4,3
10	69,4	10,68	15,4
Total	186,6	13,39	7,2
Índice de Gini	0,457	0,794	0,431

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

1: Incluye Renta líquida gravable, y rentas exentas

2: Impuesto neto de renta

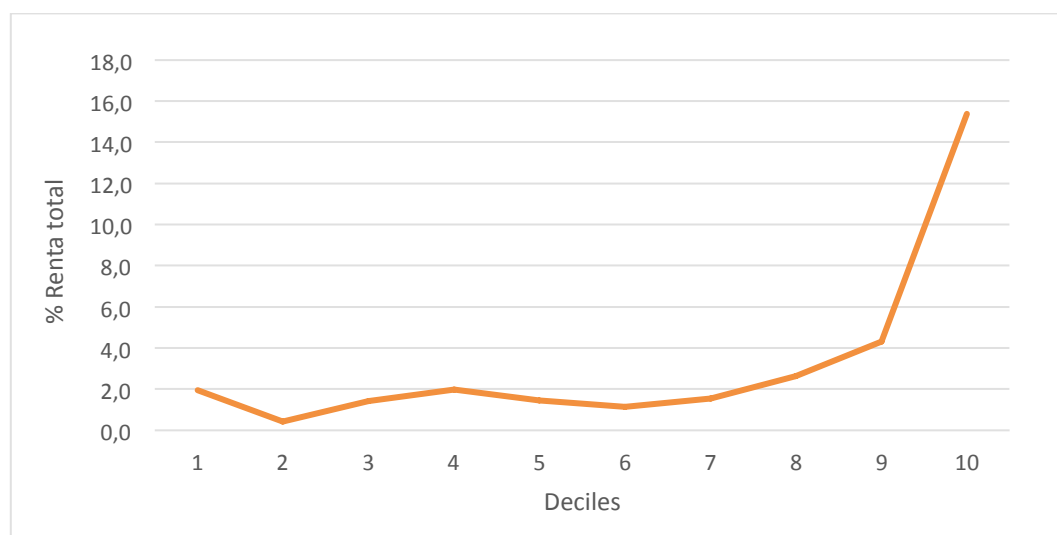
3: Relación Impuesto / Renta total

El Cuadro 7 muestra la gran desigualdad económica que existe entre las personas naturales declarantes del impuesto de renta. El último decil de la distribución aglutina el 37% de la renta total de estos contribuyentes y el Índice de Gini, que expresa el grado de concentración de la renta entre estas personas, llegó a 0,457.

El diseño del impuesto de renta personal vigente hasta 2016 es progresivo, tal como se observa en la Gráfica 1. De hecho, el Índice de Gini del impuesto es mucho más elevado que el de la renta, denotando que el tributo se concentra fundamentalmente entre los contribuyentes de más altas rentas. En efecto, el decil 10 de la distribución aporta el 79,8% del impuesto pagado por las personas naturales.

Gráfica 1

Tarifa promedio del impuesto de renta aplicando la legislación vigente en 2016
Personas naturales declarantes de renta



Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

En el Cuadro 8 se simula una situación en la que se aplica el impuesto a los dividendos en los términos definidos por la ley 1819 de 2016. Se supone en este escenario que todas las utilidades distribuidas corresponden a vigencias del año 2017 o posteriores. Bajo estas condiciones el recaudo total del impuesto sobre la renta asciende a \$14,14 billones, que respecto del escenario del Cuadro 7, en el que aún no operaba el impuesto a los dividendos, implica un mayor recaudo por valor de \$0,75 billones.

Cuadro 8

Tarifa promedio del impuesto de renta aplicando la ley 1819 de 2016

Personas naturales declarantes de renta

Billones de pesos de 2017

Decil	Renta total (1)	Impuesto (2)	Tarifa (3)
1	2,1	0,04	2,0
2	5,5	0,02	0,4
3	7,2	0,10	1,5
4	9,8	0,20	2,0
5	12,4	0,18	1,5
6	14,6	0,17	1,2
7	17,1	0,27	1,6
8	20,8	0,55	2,6
9	27,7	1,21	4,4
10	69,4	11,40	16,4
Total	186,6	14,14	7,6
Índice de Gini	0,457	0,799	0,429

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

1: Incluye Renta líquida gravable, y rentas exentas

2. Suma del impuesto neto de renta e impuesto a los dividendos

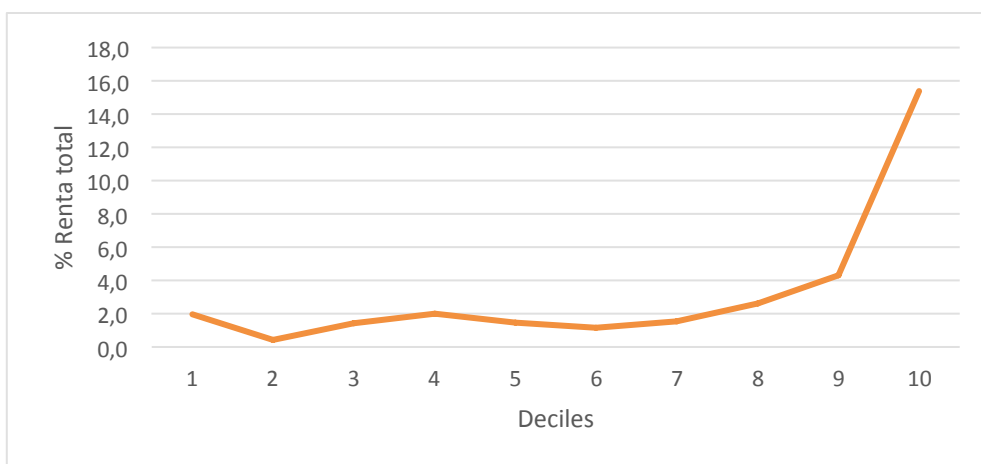
3: Relación Impuestos / Renta total

La Gráfica 2, en la que está incorporado el efecto del impuesto sobre los dividendos, prácticamente no cambia con relación a la Gráfica 1, en la que aún no se aplicaba este tributo. El único detalle perceptible es el aumento de la tarifa promedio del último decil, que pasa del 15,4% inicial al 16,4%.

Gráfica 2

Tarifa promedio del impuesto de renta aplicando la legislación vigente en 2016

Personas naturales declarantes de renta



Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

En términos del Índice de Gini, la concentración de los impuestos se eleva tenuemente (desde 0,794 a 0,799) y la renta disponible se torna ligeramente menos concentrada (desde 0,431 a 0,429).

Los cambios en el impuesto a los dividendos establecidos en la ley 1943 de 2018 (Cuadro 9) se mueven levemente hacia la dirección antes señalada. Con respecto a la ley 1819 de 2016 el recaudo atribuible al impuesto sobre los dividendos aumentaría en alrededor de \$0,45 billones, de manera que el aporte total de este impuesto, recaudado entre las personas naturales residentes en Colombia se acercaría a un potencial de \$1,2 billones.

Cuadro 9

Tarifa promedio del impuesto de renta aplicando la ley 1943 de 2018

Personas naturales declarantes de renta

Billones de pesos de 2017

Decil	Renta total (1)	Impuesto (2)	Tarifa (3)
1	2,1	0,04	2,0
2	5,5	0,02	0,4
3	7,2	0,10	1,5
4	9,8	0,20	2,0
5	12,4	0,18	1,5
6	14,6	0,17	1,2
7	17,1	0,27	1,6
8	20,8	0,55	2,7
9	27,7	1,21	4,4
10	69,4	11,84	17,1
Total	186,6	14,59	7,8
Índice de Gini	0,457	0,801	0,428

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN

1: Incluye Renta líquida gravable, y rentas exentas

2. Suma del impuesto neto de renta e impuesto a los dividendos

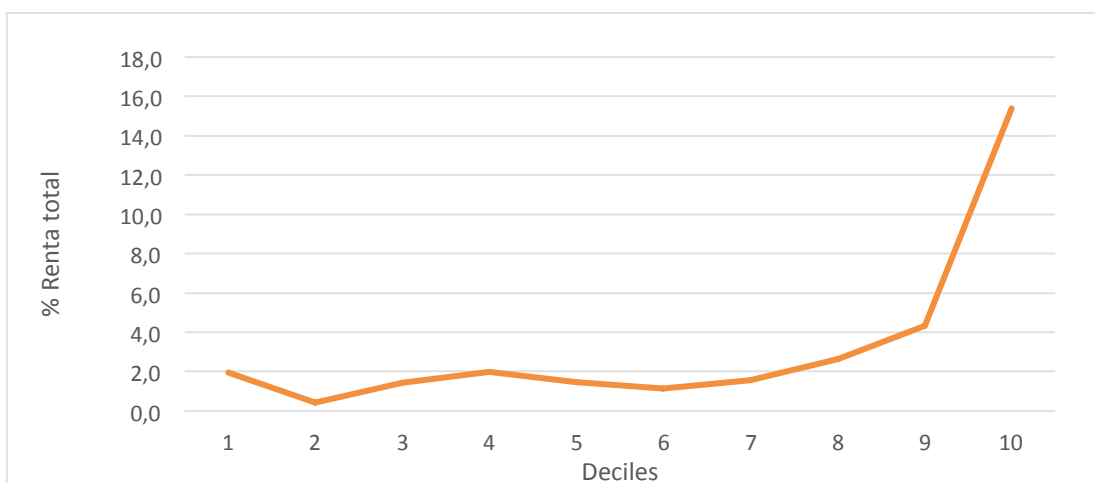
3: Relación Impuesto / Renta total

El efecto redistributivo del impuesto a los dividendos sobre las personas naturales declarantes de renta es poco significativo. El Índice de Gini apenas sí se mueve, pasando de 0,431 a 0,428. El aporte del último decil a la recaudación total del impuesto de renta y de dividendos cambia desde 79,8% a 81,1%, mientras que su tarifa promedio pasa desde 15,4% a 17,1% (Gráfica 3).

Gráfica 3

Tarifa promedio del impuesto de renta aplicando la ley 1943 de 2018

Personas naturales declarantes de renta



Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

El efecto redistributivo de los dividendos es muy bajo porque, en primer término, el diseño tarifario escogido es prácticamente el de un impuesto proporcional. En segundo lugar, los perceptores de dividendos fueron 158 mil personas que representan poco más del 5% del total de declarantes y, en tercera instancia, el 94% de los dividendos se concentra ampliamente en el último decil de la renta total (Cuadro 10).

Cuadro 10

Valor de los dividendos por deciles de renta total *

Personas naturales - Año gravable 2017

Deciles	Personas (Miles)	Dividendos	
		Total	Promedio
		(\$ Mil millones)	(\$ Millones)
1	10,2	11,5	1,1
2	6,0	9,6	1,6
3	8,8	18,4	2,1
4	10,3	28,5	2,8
5	9,8	32,9	3,4
6	9,6	34,3	3,6
7	11,8	50,1	4,2
8	15,6	82,9	5,3
9	22,9	204,9	9,0
10	52,8	7104,8	134,6
Total	157,7	7577,7	48,0

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

*: La renta total está integrada por la renta líquida gravable y las rentas exentas

El balance redistributivo de los cambios en el impuesto a los dividendos se sintetiza en el Cuadro 11. Se constata allí que considerado como un todo, el impuesto de renta de las personas naturales reduce la concentración de la renta total de las personas naturales declarantes en algo más del 6%, pero que el efecto particular del impuesto a los dividendos es casi nulo.

Cuadro 11

Efectos del impuesto a los dividendos sobre la concentración de la renta

Índices de Gini de los tributos y la renta disponible

Personas naturales residentes en Colombia - Año 2017

Escenarios	Índices de Gini	
	Del impuesto	De la renta disponible
Antes de impuestos		0,457
Impuesto neto (2016)	0,794	0,431
Impuesto neto e impuesto a dividendos (2017)	0,799	0,429
Impuesto neto e impuesto a dividendos (2018)	0,801	0,428

Fuente: Elaboración propia con base en declaraciones de renta de personas naturales - DIAN.

Conclusiones

El impuesto a los dividendos adoptado en Colombia ha empezado a mostrar sus efectos. Aunque el recaudo por la vigencia fiscal 2017 correspondiente a las personas naturales residentes apenas llegó a \$18 mil millones, se infiere con base en las declaraciones presentadas por estos contribuyentes, que cuando se agoten las utilidades del año 2016 y anteriores, no sujetas al tributo, el nuevo impuesto podría aportar un monto de recursos cercano a \$1,2 billones de pesos.

En su plena operación, con una tarifa del 15% y con un impuesto sobre la renta corporativa del 30%, la tributación conjunta socio-sociedad se situaría en un intervalo comprendido entre 30% y 40,5%.

No obstante, los efectos redistributivos del impuesto a los dividendos son muy limitados para el conjunto de la población de Colombia. En primer lugar, porque este impuesto en plena operación tan solo rondaría el 1% de la recaudación de los impuestos nacionales. En segundo término, porque la tarifa del impuesto es prácticamente la misma para todos los perceptores de dividendos (15%) y también porque los contribuyentes afectados son relativamente pocos,

158 mil personas naturales residentes, de las cuales un tercio se concentra en el último decil de la renta total.

El índice de Gini, coeficiente comúnmente empleado para medir la concentración del ingreso, prácticamente no cambia entre las personas naturales declarantes con la introducción del impuesto a los dividendos. Este coeficiente, aplicado sobre la renta disponible de los contribuyentes, es 0,431 antes del impuesto a los dividendos y 0,428 después de su aplicación. Para el conjunto de la población colombiana este efecto es prácticamente insignificante.

En todo caso, el hecho que los contribuyentes del último decil de la renta total concentren el 94% de los dividendos también conduce a que ellos asuman casi la totalidad del tributo. La tarifa efectiva promedio de las personas naturales en este decil pasa del 15,4% antes del impuesto a los dividendos hasta el 17,1% después de aplicar el tributo.

En estas condiciones el principal impacto redistributivo del tributo podría alcanzarse en la medida en que su recaudo contribuyera a la financiación de gastos sociales focalizados en las familias de menores ingresos. Sin embargo, es difícil observar este efecto por cuanto los recursos generados por el tributo se refunden dentro de los ingresos corrientes de la nación, sin que sea posible distinguir su asignación particular.

Mejorar la progresividad del impuesto a los dividendos en la esfera estrictamente tributaria implicaría cambiar el foco principal del impuesto a la renta, desde el nivel corporativo al nivel personal, aplicando tarifas marginales crecientes sobre los dividendos percibidos. Sin embargo, esta todavía luce como una ruta muy riesgosa, porque tomarla implica contar con una administración tributaria moderna, capaz de afrontar de manera eficiente el control y servicio de millones de personas naturales. Adicionalmente, la tarifa promedio que se aplica en la renta corporativa será del 30% a partir de 2022, mientras que en el nivel personal la tarifa nominal promedio apenas se acerca al 9%. Esta circunstancia eventualmente podría reducir la recaudación total del impuesto de renta. Para evitar este desbalance sería necesario que en la renta personal las tarifas marginales superiores fueran considerablemente más altas

del 30%, para contrarrestar el hecho de que la mayoría de contribuyentes tributarían a tarifas marginales inferiores a ese punto de referencia.

Referencias bibliográficas

Avila-Mahecha, Javier. (2016). Elementos para discutir la tributación de dividendos. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. 40 Jornadas del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Blay, Helena. (2005). Dividen taxation. The comparative analysis with emphasys on Slovenia and Croatia. University of Rijeka. [https://scholar.google.com.co/scholar?hl=es&as_sdt=0,5&as_vis=1&q=Blay,+Helena.++\(2005\).+Dividend+taxation.+The+comparative+analysis](https://scholar.google.com.co/scholar?hl=es&as_sdt=0,5&as_vis=1&q=Blay,+Helena.++(2005).+Dividend+taxation.+The+comparative+analysis)

Cabrera, Mauricio. (2018). Una tributación más progresiva y equitativa. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/mauricio-cabrera-una-tributacion-mas-progresiva-y-equitativa-521552>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2017). Concepto 2025 del 29 de diciembre de 2017.

Eslava, Marcela y Meléndez, Marcela. (2014). Mejor gravar los dividendos que subir impuesto al patrimonio. La Silla Vacía. Blogoeconomia. <https://lasillavacia.com/elblogueo/blog/mejor-gravar-los-dividendos-que-subir-impuesto-al-patrimonio>

Gil, Lorenzo. (2007). Análisis de los sistemas de integración de la renta IRPF IS para evitar la doble imposición de dividendos. Universidad de Alicante. España. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3137389.p>

Yagan, Danny. (2015). Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. American Economic Review, 105 (12): 3531-63. <https://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v105y2015i12p3531-63.ht>