

La Reforma Fiscal, 1982-1983

*José Antonio Ocampo Gaviria
Guillermo Perry Rubio*

A pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad de la mayor parte de los decretos tributarios de la reciente emergencia económica, la decisión del gobierno de presentar al Congreso Nacional las normas que no queden vigentes¹ justifica una evaluación conjunta de las medidas fiscales decretadas por el ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias. Sin menospreciar la importante controversia jurídica que ha suscitado, el presente artículo busca evaluar su impacto económico. Por ello analiza, en primer término, la congruencia o incompatibilidad de las medidas con una política de reactivación. En la segunda parte, se estudian en mayor detalle los cambios introducidos en los instrumentos de crédito público interno en virtud de las modificaciones a la Cuenta Especial de Cambios y de la creación de los Títulos de Ahorro Nacional. En la tercera sección se examinan las alternativas que enfrentaba el gobierno en materia de tributación nacional y las reformas introducidas en este campo. Las medidas sobre catastro reciben un tratamiento especial en la cuarta parte del artículo. El ensayo termina con un análisis sobre el impacto de las medidas tributarias y de

transferencias sobre las finanzas departamentales y municipales.

I. Las medidas fiscales y la política de reactivación

Los objetivos que se proponía el gobierno al expedir los decretos de emergencia se pueden deducir de diversas declaraciones oficiales, de los textos de los decretos constitutivos de la Comisión Asesora de Reforma Fiscal y declaratorio del estado de emergencia económica y del informe presentado por el Presidente de la República a consideración del Congreso. Un primer objetivo, que se presenta en forma explícita en todos estos documentos, es el de reducir el déficit fiscal de la Nación y, en particular, sustituir los recursos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios por ingresos tributarios. Se argumenta en los diferentes documentos oficiales que es necesario fortalecer de nuevo el ahorro público, generando un excedente mayor de recursos tributarios sobre gastos de funcionamiento que permita financiar una proporción más elevada de la inversión pública. En igual forma, se arguye que el déficit fiscal y, en especial, la utilización de los recursos de la Cuenta Especial, ha producido un desajuste monetario, que ha incidido en la disponibilidad de crédito para el sector privado y

¹ Este artículo se terminó antes de conocer en su totalidad los fallos de la Corte Suprema de Justicia.

es así responsable en gran medida por la recesión actual. Más concretamente, el gobierno ha señalado que el déficit fiscal le impide aplicar simultáneamente una política monetaria estricta, que coadyuve al descenso en las tasas de inflación, y ampliar el crédito al sector privado, para contribuir a su recuperación. Además, ha considerado indispensable promover el ahorro y la capitalización privada a través de diferentes instrumentos de política, buscando simultáneamente la democratización de la sociedad anónima.

Estos objetivos se reflejan en los diferentes decretos de emergencia económica. La Cuenta Especial de Cambios fue objeto de una reestructuración total, que introdujo elementos de discrecionalidad en la transferencia de dichos recursos al fisco nacional; tales transferencias dependerán así en el futuro de las circunstancias cambiarias y de la política monetaria del gobierno. El ejecutivo buscó al mismo tiempo fortalecer la tributación directa a nivel nacional, mediante la incorporación de capitales ocultos al sistema tributario, la extensión y refuerzo de la renta presuntiva, la eliminación de canales conocidos de elusión de los tributos, la actualización de los avalúos catastrales —que afectan tanto el impuesto de patrimonio como la renta presuntiva—, la extensión del régimen de retenciones y anticipos, las reformas al régimen procedimental y el fortalecimiento administrativo de la Dirección de Impuestos Nacionales.

El gobierno se propuso además reducir las tarifas, eliminando prácticamente el impacto que había tenido la inflación ante los ajustes imperfectos que operaron entre 1974 y 1979, e introducir correctivos por inflación en la tributación de los rendimientos y gastos financieros de personas naturales. Por otra parte, el doble propósito de incentivar la capitalización y democratización de la sociedad anónima se reflejó en las medidas sobre doble tributación y en la creación de un incentivo fiscal a la emisión de acciones.

Se buscó además fortalecer los fiscos departamentales y municipales, a través de

reformas a sus principales tributos (rodamiento, licores, chance, cigarrillos y gasolina, en el primer caso, y predial, industria y comercio y circulación y tránsito, en el segundo), tratando de reducir la presión que déficits en estos niveles del sector público generan sobre el sector central nacional a través de las transferencias. Finalmente, una de las principales de estas transferencias, la cesión del impuesto a las ventas, fue objeto de una reforma sustancial, en tanto que el situado fiscal se vio afectado por el nuevo régimen de la Cuenta Especial de Cambios.

En realidad, tanto los objetivos enunciados por el gobierno, como el impacto de las medidas, tienen dimensiones de corto y largo plazo, que no siempre se distinguen en los documentos oficiales o en las discusiones públicas. En esta sección del trabajo, nuestro propósito fundamental es analizar las dimensiones de corto plazo, reconociendo, sin embargo, los objetivos de más largo alcance y las inflexibilidades de ciertos instrumentos de política fiscal. La preocupación fundamental es analizar cómo las medidas de emergencia se encuadran dentro de una política consistente de reactivación de la economía. En este sentido, queremos enfatizar la necesidad de que el gobierno complemente las medidas tributarias con una política adecuada de gasto público, para evitar que las primeras agudicen la recesión por la cual atraviesa la economía colombiana.

Los planteamientos del gobierno sobre la necesidad de fortalecer el ahorro público, disminuir el déficit fiscal y fortalecer la capitalización y democratización de la sociedad anónima, corresponden a prescripciones de diferentes escuelas económicas sobre las necesidades del proceso de desarrollo. Ellas indican, sin embargo, que el foco de atención del gobierno es la política de largo plazo. En efecto, el ahorro público puede defenderse a largo plazo por su contribución directa a un mayor coeficiente de inversión de la economía y sus efectos sobre la disponibilidad de crédito y las tasas de interés para el sector privado, que puede re-

dundar en mayores niveles de inversión en dicho sector. La política óptima en el largo plazo depende, por supuesto, de consideraciones en torno a la combinación deseable de inversión pública y privada, la tendencia del déficit externo, la existencia o no de excesos más o menos permanentes de ahorro privado, y la sensibilidad de la inversión en dicho sector a la disponibilidad de crédito y a las tasas de interés. De igual manera, la capitalización y democratización de la sociedad anónima son objetivos de largo plazo, aunque según veremos en la parte III de este estudio, las fórmulas fiscales adoptadas por el gobierno pueden no ser las más indicadas.

En las actuales circunstancias de agudo déficit externo y recesión de la actividad productiva, el diagnóstico del gobierno y los objetivos enunciados no son los más apropiados. Según lo señala el análisis de coyuntura en esta revista y otros estudios², el tamaño actual del déficit fiscal no impone una limitación seria a la ampliación del crédito al sector privado, por cuanto el elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (6.4% del PIB en 1982, según los estimativos de FEDESARROLLO), permite un amplio margen de creación de crédito primario sin presionar excesivamente los medios de pago. El sector privado está beneficiándose ampliamente de dicho margen crediticio, fundamentalmente a través de crédito externo de corto y largo plazo, ya que el déficit fiscal financiado primariamente es inferior al déficit externo en cuenta corriente. Por otra parte, en medio de una crisis de la actividad productiva generada por la disminución de la demanda agregada, el incremento en el ahorro público, la disminución en el financiamiento primario del déficit fiscal para facilitar el acceso del sector privado al crédito del Emisor, y los incentivos fiscales a la capitalización de la sociedad anónima, pueden no tener los efectos deseados e incluso, en los dos primeros casos pueden contribuir a agudizar la recesión.

En efecto, en una recesión de demanda la ampliación del crédito al sector privado y la baja en las tasas de interés que dicha ampliación pueda inducir tienen por sí mismas un efecto muy reducido sobre el nivel de producción e inversión. Los empresarios, que están operando a un nivel muy inferior a la capacidad instalada, no acelerarán sus decisiones de ampliación mientras no observen una recuperación en el nivel de ventas así se les facilite crédito amplio y barato o se incentive la capitalización. Además, ante las incertidumbres generadas por la recesión, tienden a absorber en forma líquida la mayor disponibilidad de crédito, como simple medida de precaución ante la mayor erraticidad de los ingresos. Los intermediarios financieros, por su parte, pueden no canalizar el mayor crédito potencial disponible para el sector privado, por los riesgos que implica para ellos otorgar créditos nuevos en una recesión. Finalmente, los incentivos a la capitalización de las sociedades anónimas se enfrentan en la recesión a la escasez de compradores potenciales de nuevas emisiones.

El foco de atención de la política de reactivación debe ser así el incremento en la demanda agregada nacional. Aunque existen otras herramientas importantes de acción del Estado en esta dirección³, una política fiscal expansionista ofrece las mayores potencialidades de reactivación directa de la demanda. Entre las diferentes alternativas fiscales, los gastos de inversión intensivos ~~indirecta~~ directa o indirectamente en bienes nacionales son el instrumento más flexible y eficaz a disposición del gobierno, si se compara tanto con los instrumentos tributarios como con los gastos de funcionamiento. Tres razones, tanto de tipo teórico como empírico, se podrían aducir en Colombia en las actuales circunstancias en defensa de este punto de vista.

² José Antonio Ocampo, "El Sector Externo y la Política Macroeconómica", *Desarrollo y Sociedad*, No. 10, enero 1983.

³ Los estímulos crediticios a la construcción privada y a la producción de bienes durables, la política salarial, los subsidios de alimentos, etc.; véase al respecto el análisis presentado en los últimos números de *Coyuntura Económica*.

En primer lugar, la teoría keynesiana ha demostrado que la expansión del gasto constituye, por lo general, una forma más efectiva de reactivar la demanda agregada en una economía en recesión que la disminución de impuestos. Ello se debe, básicamente, a que el gasto público genera demanda inmediata por igual valor (siempre y cuando se trate de gastos en bienes y servicios producidos en el país), en tanto que una disminución de impuestos puede no generar incrementos en el gasto por el mismo valor, y está sujeta además a rezagos asociados al proceso legal por el cual se decreta y a su impacto gradual sobre el gasto privado. Vale la pena agregar, desde esta perspectiva, que resulta preferible una reducción de impuestos a grupos de ingresos bajos y medios, que tienen una alta propensión a consumir bienes nacionales, que una reducción para grupos altos. En esta perspectiva, tiene un mayor efecto reactivador las medidas decretadas que reducían los impuestos de las personas naturales de bajos ingresos, que las rebajas temporales o permanentes para sectores de altos ingresos (patrimonio, renta presuntiva y eliminación de la doble tributación, entre otras); debe señalarse, sin embargo, que el objetivo del gobierno es que estas medidas estén más que compensadas por aquellas dirigidas a controlar la evasión, incrementando en promedio la tributación efectiva de los sectores de altos ingresos. Así mismo, los incentivos tributarios a la producción o inversión, cuya eficacia es cuestionable en cualquier caso, tienen un efecto mínimo en condiciones de recesión de demanda. Así, los estímulos establecidos a favor de las sociedades anónimas pueden tener un impacto a mediano y largo plazo pero no afectarán significativamente su nivel de inversión mientras no se recuperen las ventas.

Las consideraciones anteriores indican que el gasto público es una herramienta más efectiva y flexible que la tributación como mecanismo de reactivación de la demanda. En igual forma, se puede defender la mayor flexibilidad de una política de inversión, tanto en relación con la tributación como con los gastos de funcionamien-

to si la evolución de la economía exige en el futuro disminuir los gastos gubernamentales para evitar excesos de demanda agregada; ello ocurriría si la reactivación esperada del gasto privado y la disminución del déficit externo, en la fase de recuperación de la economía, no están acompañados por un incremento importante en los recaudos de impuestos. En efecto, los gastos de inversión pueden reducirse con mayor facilidad que los de funcionamiento, en tanto que, por motivos políticos, es difícil revertir una rebaja general de impuestos, y existen además los rezagos ya anotados entre la rebaja o aumento legal y sus efectos sobre el gasto privado. Por lo demás ésta es una razón de fondo para proceder a adoptar *desde ahora* medidas tributarias que permitan recuperar el dinamismo de los recaudos.

Finalmente, según lo señalan los Cuadros 1 y 2, el crecimiento del déficit en los últimos años no ha sido un reflejo de incrementos acelerados en los gastos de la Nación, sino del debilitamiento de los recaudos tributarios, en particular del impuesto de renta, y del alto crecimiento en las transferencias a otros niveles del gobierno. Mayores recortes tributarios no eran aconsejables, máxime cuando motivos de equidad fiscal recomendaban fortalecer la tributación directa a través de medidas que tardarán en rendir sus efectos.

Dada la inflexibilidad y efectividad de las medidas tributarias, y la necesidad de robustecer la tributación directa en el país, puede defenderse la adopción de correctivos a fondo en la tributación directa durante la pasada emergencia. Es más, mientras dichas medidas redunden en mayores recaudos de impuestos de sectores de altos ingresos, ellas pueden defenderse, no sólo por motivos de equidad sino también por su efecto reactivador, siempre y cuando estén acompañadas de mayores niveles de gasto público⁴. La clave de la política fiscal

4 Michael Kalecki, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, Cambridge University Press, 1971, Cap. 4; A. Asimakopu-

CUADRO 1

**DEFICIT MONETARIO DE LAS OPERACIONES EFECTIVAS
DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**
(Millones de pesos)

Perío- do	Ingresos corrientes (1)	Ingresos no tributarios de la cuenta especial de cambios (2)	Ingresos corrientes netos (3) = (1) - (2)	Gastos totales (4)	Superávit o déficit monetario (5) = (3) - (4)	Superávit o déficit monetario/ PIB %
1973	20.361	6	20.355	23.159	- 2.804	- 1.2
1974	26.247	58	26.189	29.015	- 2.826	- 0.9
1975	38.442	165	38.277	39.351	- 1.074	- 0.3
1976	48.832	1.063	47.769	44.327	3.442	0.6
1977	63.417	2.072	61.345	57.597	3.748	0.5
1978	84.065	2.974	81.091	78.198	2.893	0.3
1979	114.580	15.182	99.398	108.732	- 9.334	- 0.8
1980	151.813	19.758	132.065	163.217	- 31.152	- 2.0
1981	204.956	48.177	156.779	214.981	- 58.202	- 2.9
1982	257.490	57.436	200.054	291.147	91.093	- 3.6

FUENTE: Tesorería General de la República, Dirección General de Impuestos Nacionales y Banco de la República.

en la actual coyuntura no es, por lo tanto, la reforma tributaria, que tiene efectos benéficos, sino, según lo hemos indicado, la política de gasto que acompañe a la reforma. Si el aumento en los recaudos no está acompañado por un mayor nivel de gastos en bienes nacionales, las medidas tributarias contribuirían a profundizar la actual recesión.

La adopción de la reforma impone así exigencias adicionales a la política de gasto público en el marco de las medidas contra la recesión. Es ahora más urgente que antes una política de gasto gubernamental que contribuya directamente a la reactivación de la demanda. Dicha política debe estar acompañada, obviamente, por esfuerzos en otros frentes, especialmente la corrección

del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, la reactivación efectiva de la demanda privada, el incremento en la capacidad de compra de los consumidores de bajos ingresos (mediante la política salarial, el subsidio a los alimentos y la reducción de cargas tributarias, según lo implementó en este último caso la reforma) y una política monetaria que valide las medidas fiscales expansionistas y no genere así restricciones globales de liquidez.

A medida que los esfuerzos de reactivación logren sus frutos, y se reduzca además el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, el déficit fiscal debe limitarse, para dejar un margen suficiente a la expansión del crédito al sector privado. Dicho margen será necesario para permitir la permanencia de tasas más bajas de interés real, que en esas circunstancias tendrá de nuevo un mayor efecto sobre el nivel de inversión privada. Hasta donde deba en-

los y John B. Burbidge, "The Short - Period Incidence of Taxation", *Economic Journal*, junio 1974.

CUADRO 2

COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL
(Millones de pesos de 1970)

	Ingresos tributarios			Gastos			
	Total	Impuestos directos	Impuestos indirectos ^a	Total	Funcionamiento (incluye transferencias)	Transferencias (reconocimientos)	Inversión
1973	12.480	5.577	6.903	14.893	9.476	5.463	5.417
1974	12.549	5.431	7.118	15.018	9.945	5.536	5.073
1975	15.209	7.377	7.832	16.451	10.946	5.772	5.505
1976	16.164	7.183	9.981	15.456	11.162	6.088	4.293
1977	17.330	6.991	10.339	16.729	12.017	7.727	4.712
1978	17.770	7.130	10.640	18.258	13.360	8.829	4.898
1979	17.753	6.780	10.973	19.691	14.990	10.101	4.700
1980	16.809	6.761	10.047	23.323	17.328	10.027	5.995
1981	19.077	6.628	12.449	26.792	19.169	13.062	7.623
1982	19.513	6.549	12.965	29.121	21.103	13.109 ^b	8.018
Crecimiento anual							
1973-82	5.1 %	1.8 %	7.3 %	7.7 %	9.3 %	10.2 %	4.5 %
1978-82	2.4	-2.1	5.1	12.4	12.1	10.4	13.1

^a Incluye ingresos tributarios de la Cuenta Especial de Cambios, pero excluye los renglones no tributarios de dicha cuenta.

^b Supone que la mitad del saldo constituyen reservas presupuestales.

FUENTE: Tesorería General de la República; Transferencias: Contraloría General de la República.

tonces procederse en este sentido dependerá, según se indicó anteriormente, de la mezcla más conveniente de inversión pública y privada para obtener altas tasas de crecimiento con equidad, del comportamiento del ahorro privado y de la magnitud de déficit externo que mantenga la economía colombiana.

II. Cambios en los instrumentos de crédito público interno y en el régimen de la Cuenta Especial de Cambios

A. El déficit fiscal y su forma de financiamiento

El sistema presupuestal colombiano funciona bajo el principio legal de equilibrio entre ingresos y egresos totales. Este principio ha tenido históricamente una función importante que cumplir, ya que trató de evitar que se pudieran decretar gastos sin una contrapartida en ingresos corrientes del fisco o en créditos ya contratados por el mismo, costumbre que fue común en algunos períodos de nuestra historia económica antes de 1923. Desde un punto de vista económico, sin embargo, este principio oscurece las verdaderas características del déficit fiscal (al igual que las definiciones contables utilizadas por la Contraloría General de la República), y entraba además innecesariamente la política de financiamiento del déficit. En efecto, el principio se sustenta en una definición generalizada de ingresos y egresos, que incluye en el primer caso los nuevos créditos contratados y en el segundo las amortizaciones de la deuda. Los movimientos de la deuda pública tienen, sin embargo, características diferentes en relación con otros ingresos o egresos, ya que aumentan o disminuyen las obligaciones *futuras* del fisco. Por ello, en términos económicos, se las excluye tanto de los ingresos como de los egresos, y se define déficit como la diferencia entre gastos totales (excluyendo amortizaciones) e ingresos corrientes.

El déficit así definido, y su financiamiento, juegan un papel muy im-

portante dentro del proceso económico. En efecto, según vimos en la sección anterior, la magnitud del déficit fiscal deseado depende de múltiples factores, en especial del déficit externo y la relación entre inversión y ahorro privados, en tanto que su forma de financiamiento (entre crédito externo, interno y del emisor) depende de las circunstancias monetarias del país. Dada la importancia económica del déficit fiscal sería deseable, según lo recomendó la Misión de Finanzas Intergubernamentales⁵, que el proceso presupuestal hiciera explícita su magnitud, sometiéndola a discusión y aprobación del Congreso, en el contexto de las necesidades de corto y largo plazo de la economía nacional. Por otra parte, dado que la forma deseable de financiar el déficit depende de la coyuntura cambiaria y monetaria, debería existir una gran flexibilidad para que el gobierno financie el déficit aprobado con recursos de emisión, crédito externo o interno, de acuerdo con las circunstancias monetarias del país.

Aunque la reforma fiscal reciente no introdujo el cambio sugerido en el proceso presupuestal, avanzó en materia de financiamiento interno del sector público. En este aspecto, existen en el país muchas trabas de tipo legal, tanto el financiamiento que pueda recibir el gobierno del Banco de la República, como las que aún subsisten para la emisión de títulos de deuda interna. El efecto de estas trabas ha sido en la práctica forzar al sector público a acudir al crédito externo, incluso cuando las circunstancias monetarias no lo aconsejan⁶. La creación del Fondo de Inversiones Públicas y la emisión de \$ 70.000 millones de Títulos de Ahorro Nacional constituyen así avances importantes en este frente.

⁵ *Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, 1981, Capítulo VI.

⁶ Guillermo Perry, Roberto Junguito y Nohora de Junguito, "Política Económica y endeudamiento externo en Colombia, 1970-1980", *Desarrollo y Sociedad*, No. 6, julio 1981.

El Fondo de Inversiones Públicas se constituyó inicialmente para recibir los recursos con impacto monetario de la Cuenta Especial de Cambios, según se analizará en la sección siguiente; tendrá además ingresos provenientes de los créditos que conceda y otros que se le destinen en el futuro. Otorgará créditos tanto al gobierno como a las entidades públicas, pero siempre a través del presupuesto nacional, sujetos por tanto al control legislativo. Es deseable que los recursos y funciones del Fondo se amplíen próximamente, incluyendo la posibilidad de obtener créditos del emisor cuando las circunstancias de recesión y contracción monetaria generada por el sector externo así lo aconsejen.

La emisión de Títulos de Ahorro Nacional parte de la amplia experiencia adquirida por el Banco de la República en los últimos años para crear por primera vez en Colombia un instrumento importante de crédito interno. Sin embargo, dado que el gobierno nacional debe acudir en las actuales circunstancias al crédito externo, para contribuir a defender las reservas internacionales del país, hay que evitar que la emisión de Títulos de Ahorro Nacional conduzca a niveles subóptimos de contratación de crédito externo por parte de la Nación. La forma como se combine el uso de dichos títulos con el crédito primario del Emisor y el crédito externo debe ser objeto, así, de atención preferencial por parte de las autoridades monetarias.

B. Reformas de la Cuenta Especial de Cambios

De acuerdo con lo establecido en el Decreto-Ley 444 de 1967, las utilidades de la Cuenta Especial estaban constituidas por tres rubros: (1) ingresos propiamente tributarios, en especial el impuesto ad-valorem al café y, desde 1975, el de remesas; (2) los ingresos netos por manejo de reservas, resultantes de la inversión de las reservas internacionales del país en el exterior, deducidos los gastos que causen

dichas inversiones y los costos de la emisión de títulos canjeables por certificados de cambio; como las operaciones monetarias del país se han hecho en los últimos años a través de dichos títulos, este rubro de la cuenta ha sido de hecho el resultado neto de las operaciones monetarias del emisor; (3) las utilidades por compra y venta de divisas. Como se observa en el Cuadro 3, los ingresos tributarios proporcionaban la principal fuente de utilidades hasta 1978. Las operaciones monetarias y cambiarias en conjunto dieron pérdidas hasta 1972, como consecuencia de los costos que representaban el diferencial petrolero. Desde 1978, las operaciones monetarias y cambiarias pasaron a dominar la Cuenta, en especial el rubro de utilidades por compra y venta de divisas. Simultáneamente, las utilidades de la Cuenta han incrementado su participación en los ingresos corrientes de la Tesorería a un ritmo acelerado, hasta llegar a representar, en años recientes, un poco más de una cuarta parte de dichos ingresos.

La combinación de ingresos tributarios y de utilidades provenientes de operaciones monetarias y cambiarias en una misma Cuenta ha sido motivo de críticas en los últimos años. En efecto, una estructura tan heterogénea es teóricamente injustificable; además, si bien los ingresos tributarios deben ser transferidos automáticamente al fisco, ésto no es cierto del resto de las utilidades de la Cuenta, según veremos más adelante. La asignación del impuesto ad-valorem al café a la Cuenta en el Decreto 444 tiene dos explicaciones básicas. La primera es el origen histórico de dicho impuesto como un diferencial cambiario. La segunda era la necesidad de garantizar fondos para cubrir las pérdidas que entonces tenían las operaciones cambiarias del Emisor, en especial las que resultaban del establecimiento de tipos de cambio bajos para algunas importaciones de bienes y servicios. Si bien era así deseable separar los ingresos tributarios de la Cuenta Especial y garantizar su traslado automático al fisco, según lo determinó el Decreto 73 de 1983, era necesario simultáneamente garantizar recursos para las pérdidas eventuales que pudie-

CUADRO 3
COMPORTAMIENTO DE LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS,
1970 - 1982

(Millones de pesos)		(3) Entrega como % de ingresos co- rrientes de la tesorería	(4) Composición de las utilidades		
(1) Entrega a tesorería	(2) Utilidad		Ingresos tributarios %	Ingresos netos por manejo de reservas %	Utilidades por compra y venta de divisas
1970	785	800	6.57	142	26 - 68
1971	840	842	5.83	123	15 - 37
1972	940	964	5.78	133	5 - 39
1973	2.000	2.080	9.82	96	14 - 9
1974	2.040	3.054	11.58	65	25 10
1975	2.640	3.561	9.47	69	19 11
1976	5.500	5.820	11.26	76	17 6
1977	8.800	9.233	13.88	73	11 16
1978	10.900	13.782	12.89	57	24 18
1979	23.800	23.157	20.77	37	32 31
1980	30.100	41.458	19.83	25	30 45
1981	55.500	55.367	27.08	13	32 55
1982	74.300	63.992	28.86	10	24 65

FUENTE: Banco de la República.

sen originar las operaciones cambiarias. El mecanismo concreto se explicará más adelante, al referirnos al Fondo de Estabilización Cambiaria.

Para determinar la conveniencia o no de trasladar automáticamente al fisco los ingresos netos por manejo de reservas y las utilidades por compra y venta de divisas, es importante entender su origen y el impacto monetario de su traslado. La fuente de los primeros es un ingreso externo corriente: los intereses devengados por concepto de la inversión en el exterior de las reservas internacionales del país. Los ingresos corrientes recibidos del resto del mundo, al monetizarse, son fuente de emisión, la cual se compensa parcial o totalmente, o incluso se ve superada por la contracción que genera la venta de dólares para importar bienes y servicios. La magnitud de la emisión resultante de cualquier ingreso

externo corriente está sujeta a decisiones de política económica que pueden establecer el tipo de cambio al cual se convierten en pesos (incluyendo tipos diferenciales y descuentos), impuestos que se acumulen en las cuentas tesorerías en el Banco de la República, o retenciones de diverso tipo. Cuando el ingreso corriente proviene directamente de las operaciones del Emisor en el exterior, como ocurre con los intereses de las reservas internacionales, existen motivos más fuertes para determinar discrecionalmente la magnitud de la emisión que pueda resultar de su monetización.

Las utilidades por compra y venta de divisas tienen un origen mucho más complejo. Un ejemplo numérico nos ayudará a entender la conveniencia o inconveniencia de su traslado automático. El Cuadro 4 ilustra el caso de una economía que comienza sin reservas internacionales, acumu-

CUADRO 4

**ILUSTRACION DEL IMPACTO MONETARIO DE LAS UTILIDADES
POR COMPRA Y VENTA DE DIVISAS**

	Año 0	Año 1	Año 2	Alterna- tiva A	Alterna- tiva B	Alterna- tiva C
Reservas en dólares:						
Flujo	0	100	-100			
Acervo	0	100	0			
Tasa de cambio	50	50	70			
Reservas en pesos (R)						
Utilidades por compra y ventas de divisas	—	—	—	2.000	2.000	2.000
Flujo	0	5.000	-7.000	- 7.000	-7.000	-7.000
Acervo	0	5.000	-2.000	0	0	0
Entrega de utilidades a la Tesorería	—	—	—	2.000	2.000	0
Crédito doméstico (C)	10.000	10.000	10.000	10.000	15.000	12.000
Pasivos no monetarios (P)	0	3.000	3.000	3.000	3.000	0
Fondo de estabilización (F)	—	—	—	—	—	2.000
Base monetaria	10.000	12.000	5.000	5.000	7.000	12.000
(BM = R + C - F - P)						

la 100 dólares en el Año 1 y los desacumula en el Año 2. Entre estos dos años ocurre una devaluación que eleva la tasa de cambio de \$ 50 a \$ 70. El crédito doméstico del Banco de la República se mantiene inalterado en \$ 10.000. Para evitar el efecto expansionista de la acumulación de reservas en el Año 1 el Banco vende títulos de participación (un pasivo no monetario) por \$ 3.000, con lo cual la base monetaria no se incrementa en la totalidad de la acumulación de reservas. En el Año 2, el déficit externo genera, a la tasa de cambio de \$ 70, una contracción monetaria de \$ 7.000, si el Banco de la República no adopta ninguna medida compensatoria.

Como se ve en el ejemplo, la contracción monetaria generada en el Año 2 por el déficit externo de 100 dólares es mayor que la expansión monetaria del Año 1 asociada a un superávit de igual magnitud. De esta manera, una acumulación y posterior

desacumulación de reservas genera una *contracción monetaria neta*, si hay devaluación en el intermedio. Este hecho se podría reconocer contablemente, registrando solamente los *flujos* de las operaciones de divisas, sin valorar el acervo de reservas internacionales; este método, según se muestra en la tercera columna del Cuadro, tendría el inconveniente de que en algunos momentos el acervo de reservas en pesos aparecería con signo negativo en el balance del Emisor y, en general, no guardaría ninguna relación con el acervo valorado en dólares. La segunda alternativa es valorar las reservas acumuladas, generando así utilidades por compra y venta de divisas. Según lo han mostrado Jaramillo y Montenegro, en un trabajo reciente, dichas utilidades serían las necesarias para evitar, en el transcurso del tiempo, que la operación de acumulación y desacumulación de reservas genere una contracción monetaria. Esto se muestra también en el Cuadro 4, al

considerar que, bajo la Alternativa A, las utilidades se entregan directamente al gobierno, con lo cual una magnitud equivalente a ellas retorna a la base monetaria. El efecto monetario neto de las operaciones de compra y venta de divisas es así neutro *en el tiempo*. Sin embargo, este efecto neutro es el resultado de operaciones de expansión y contracción que ocurren en diferentes momentos. En el ejemplo del Cuadro 4, la operación neutra es el resultado de dos expansiones; una primera asociada a la compra de las divisas en el Año 1, y otra generada por la entrega de las utilidades al gobierno nacional en el Año 2; la contracción monetaria es el producto de la venta de las reservas acumuladas en este último año. Como se ve, aunque la operación es monetariamente neutra en el tiempo, no lo es en cada período en particular⁷.

¿De dónde provienen las utilidades? De dos fuentes: en primer término, del privilegio de emisión, que le permite al Banco de la República comprar 100 dólares sin costo real alguno; por otro, de la devaluación nominal del peso entre el Año 1 y el Año 2. La magnitud de la utilidad representa una verdadera transferencia real de recursos, ya que con los mismos \$ 5.000 que el Banco entregó al público en el Año 1 a cambio de 100 dólares, sólo tiene que entregar 71.43 en el Año 2; de esta manera, se ha apropiado de 28.43 dólares en el proceso que, al venderlos, le generan una utilidad. Esta se constituye así en un "impuesto" asociado a la devaluación y al privilegio de emisión. Sin embargo, está relacionado, no con los impuestos directos e indirectos normales, sino con el denominado "impuesto de inflación" o, más correctamente, "impuesto de emisión", derivado de la capacidad que tiene un banco central de adquirir recursos reales a través de la emisión sin costo real alguno y que no debe formar

parte de los ingresos fiscales ordinarios. Como este último, el "impuesto de devaluación" asociado a las utilidades por compra y venta de divisas, está así íntimamente ligado a las operaciones monetarias y tampoco debe constituir un recurso fiscal ordinario.

El traslado automático de las utilidades al gobierno tiene varios inconvenientes, entre los cuales convendría señalar tres:

- a) Como se ve claramente en el Cuadro 4, la utilización del privilegio de emisión a través del crédito doméstico del Emisor, o de la entrega de las utilidades al gobierno, depende en gran medida de la situación de reservas internacionales. En un período de acumulación de reservas, el efecto expansionista de la situación exige medidas de contracción en el lado del crédito o de los pasivos no monetarios; la entrega de las utilidades por compra y venta de divisas es así indeseable. En un período de déficit, en cambio, se puede expandir la base monetaria a través del crédito doméstico, la entrega de las utilidades, o la disminución de pasivos no monetarios, sin generar efectos expansionistas globales. La forma exacta como se haga la expansión depende de la política monetaria, y puede implicar entregar o no entregar las utilidades por compra y venta de divisas al gobierno (ver Alternativas B y C del Cuadro 4).
- b) No existe ninguna relación precisa entre las utilidades y la situación externa, ya que las primeras están asociadas, no sólo a los flujos de divisas corrientes, sino también al acervo de reservas y su evolución en el pasado, y al método de contabilización de dicho acervo. De esta manera, puede haber utilidades en un período de superávit externo, en tanto que en un período de déficit, ellas pueden ser mayores o menores que el déficit externo medido en pesos colombianos.
- c) El traslado automático introduce interrelaciones indeseables entre las políti-

⁷ Juan Carlos Jaramillo y Armando Montenegro, "Cuenta Especial de Cambios: Descripción y Análisis de su Evolución Reciente", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 2, pp. 142-6 y 179-86; Armando Montenegro, "Apuntes adicionales sobre la Cuenta Especial de Cambios", *Mimeo*, 1982.

cas monetarias, cambiaria y fiscal. De esta manera, se traslada corrientemente al gobierno una suma que constituye un componente del cambio en la base monetaria, y cuyo monto depende de una diversidad de instrumentos cambiarios y monetarios (la devaluación, la utilización de certificados de cambio, los depósitos sobre giros al exterior, el sistema de valorización de reservas, entre otros)⁸.

De esta manera, aunque las utilidades no generan una expansión monetaria neta en el tiempo, su traslado automático es indeseable. La conveniencia o inconveniencia de dicho traslado depende, por una parte, de la coyuntura cambiaria y, por otra, de la forma como la política monetaria juzgue que se debe generar una expansión bajo circunstancias específicas. La reestructuración de la Cuenta Especial de Cambios realizada durante la emergencia económica creó un instrumento flexible y discrecional de manejo de la Cuenta, que pudiera ser utilizado tanto en una época de superávit como de déficit externo, sujeto en todos los casos a las decisiones de la autoridad monetaria. Sus principales características son las siguientes:

- a) Según lo indicamos, se separaron de la Cuenta los ingresos propiamente tributarios, que continuarán trasladándose ordinariamente a la Tesorería.
- b) Con los ingresos netos provenientes del manejo de las reservas y las utilidades por compra y venta de divisas, se seguirá engrosando la Cuenta Especial. De acuerdo con las decisiones de la Junta Monetaria se trasladará a un Fondo de Inversiones Públicas una suma variable, sin que pueda exceder del 75% de las utilidades de la Cuenta. El remanente se trasladará al Fondo de Estabilización Cambiaria. La decisión sobre monetización o esterilización de las utilidades de la Cuenta queda así a discreción de la autoridad monetaria.

- c) Los ingresos que se entreguen al gobierno no se harán siempre en forma de crédito, creando así un instrumento de crédito interno al sector público, cuyas virtudes se señalaron en la sección anterior. Quedan además garantizados diferentes mecanismos para manejar el Fondo de Inversiones Públicas, tanto en una época de superávit como de déficit externo. En el primer caso, el gobierno puede trasladar a dicho Fondo sólo una parte de las utilidades de la Cuenta, según se indicó en el párrafo anterior, y utilizar el Fondo para financiar la inversión pública en vez de acudir al crédito externo, o para pagar anticipadamente deuda pública externa, generando en este último caso una contracción monetaria adicional. En una época de déficit externo, quedan vigentes mecanismos para generar una expansión a través del gasto público, pero siempre sujeta a la discrecionalidad de la autoridad monetaria. La Junta Monetaria queda además con la facultad para determinar las condiciones financieras de los créditos que conceda el Fondo. Esta facultad es muy importante para evitar, por ejemplo, que en una época de devaluación acelerada haya una presión para convertir deuda externa e interna, utilizando así un mecanismo concebido para una época de superávit en condiciones de déficit externo. Deberán así establecerse tipos de interés diferenciales para esta línea de crédito, para incentivar correctamente su utilización. ✓
- d) A través del Fondo de Estabilización Cambiaria se crea, no sólo un mecanismo para esterilizar las utilidades de la Cuenta Especial, sino también de financiar pérdidas eventuales en las operaciones monetarias y cambiarias, como las experimentadas hasta 1972. Según lo indicamos al comienzo de esta sección, la exclusión de los ingresos tributarios así lo exigía. Los recursos acumulados en dicho Fondo podrían ser insuficientes si el gobierno se embarca en el futuro en una política de tipos de cambio diferenciales que genere pérdidas impor-

⁸ *Ibid*, pp. 146-9.

tantes a la Cuenta. Para desincentivar este tipo de operaciones se establece que, en caso de que los recursos del Fondo sean insuficientes para cubrir las pérdidas, el Banco de la República abrirá créditos a cargo del gobierno nacional, que deberán cancelarse con ingresos ordinarios del presupuesto nacional. Si el gobierno se inclina en el futuro por subsidiar ciertas importaciones de bienes y servicios o ciertas exportaciones a través de tipos diferenciales, deberá así reconocer el carácter de subsidio que tienen dichas operaciones. Se desincentiva así un tipo de operaciones que crean interrelaciones indeseables entre la política monetaria y cambiaria, y cuyos efectos desafortunados los conocen ampliamente hoy en día otros países latinoamericanos⁹.

- e) Finalmente, como el desglose de las utilidades de la Cuenta Especial disminuirá, al menos inicialmente, los ingresos ordinarios de la Nación y consecuentemente el monto del situado fiscal, se contempla un mecanismo para reducir este impacto. Este mecanismo puede ser insuficiente, según se discute en la Parte V de este artículo.

III. Reformas a la tributación nacional

A. Alternativas para incrementar los recaudos

Desde el punto de vista de la tributación nacional, el gobierno enfrentaba tres alternativas básicas: crear nuevos impuestos, incrementar las tasas o el recaudo efectivo de los impuestos indirectos, o aumentar las tasas o el recaudo efectivo de los impuestos directos. En cuanto a la primera de estas alternativas, aparte de la decisión del gobierno de no crear nuevos impuestos, en razón de sus compromisos electorales, debe reco-

nocerse que no existen opciones importantes de recaudos fiscales nuevos a nivel nacional, que consulten tanto a criterios de equidad como de asignación deseable de los recursos productivos.

Por otra parte, la segunda de las alternativas señalada presentaba varios inconvenientes. En primer lugar, no atacaba la fuente básica de inelasticidad de nuestro sistema tributario. En efecto, según se señala en el Cuadro 2, aparte del impacto desfavorable que ha tenido en los últimos años la disminución en los gravámenes al comercio exterior, los impuestos directos han sido un rubro elástico dentro de la tributación nacional. En segundo término, los incrementos en los impuestos indirectos se habrían traducido sobre el nivel de precios al consumidor, contribuyendo a la disminución en la demanda agregada y, en consecuencia, a la recesión. Además, habrían tenido un impacto sobre los presupuestos de las familias de ingresos bajos y medios, acentuando el carácter regresivo del impuesto a las ventas. Esta anotación se reitera al observar que las tarifas existentes para productos suntuarios son ya elevadas, en tal forma que incrementos adicionales inducirían seguramente niveles altos de evasión. Finalmente, cabe anotar que el impuesto a las ventas se aproxima hoy en día en Colombia a un impuesto sobre el valor agregado a nivel manufacturero, de importación y de algunas actividades comerciales; su extensión generalizada al comercio enfrentaría serios problemas administrativos y de control de la evasión, especialmente si se desea conservar las tarifas diferenciales, que reducen su efecto regresivo.

En el caso de los impuestos directos, las tarifas existentes eran también elevadas, tanto en razón de los ajustes imperfectos por inflación que existieron hasta 1979, como del impacto que había tenido la inflación acumulada entre 1967 y 1974, según se explica más adelante. Cabe anotar que, debido a la recesión, no era conveniente incrementar las tarifas de los impuestos a las sociedades anónimas o limitadas.

⁹ Esto es especialmente cierto de aquellos países que han establecido tasas de cambio más bajas que los pagos de la deuda externa, incurriendo en gigantescas pérdidas en las operaciones cambiarias que han generado importantes emisiones primarias (México y Argentina).

La evasión y elusión de la tributación directa ha significado, en la práctica, que la tributación efectiva es muy baja para ciertos sectores y que se pierda en gran medida la progresividad teórica del tributo; como las tarifas nominales se han elevado en forma significativa, tales prácticas son responsables de la inelasticidad de los impuestos directos que se refleja en el Cuadro 2. Era así lógico que gran parte de las medidas en el campo de la tributación nacional se dirigieran a corregir este problema. Se consideró necesario, en primer lugar, establecer correctivos mucho más completos por inflación, no sólo eliminando el impacto futuro de la inflación sobre las tarifas efectivas de renta, sino también estableciendo ajustes a los rendimientos financieros nominales y en el valor de los avalúos catastrales, cuyo rezago ha determinado la baja elasticidad de los impuestos de patrimonio y renta presuntiva sobre el patrimonio líquido. En segundo término, se juzgó necesario fortalecer la Dirección de Impuestos Nacionales, no sólo con reformas en la ley procedimental sino también en materia organizativa y de lucha contra la corrupción. La eliminación de algunos canales de elusión de los tributos, y la extensión y fortalecimiento de la renta presuntiva mínima y de la retención en la fuente apuntaba también al fortalecimiento de los recaudos efectivos. En efecto, existe evidencia de que la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio ha sido relativamente eficaz para garantizar un nivel mínimo de tributación de ciertos sectores y contribuyentes importantes¹⁰, y que la ampliación del sistema de retención a rubros tales como los intereses y los honorarios han contribuido a controlar la evasión. Finalmente, la extensión del régimen de retenciones y anticipos buscaba también establecer una mayor coincidencia entre la generación temporal de los ingresos y de los tributos, explicable no sólo desde el punto de vista de los intereses del fisco,

sino también de la equidad entre diferentes tipos de contribuyentes, según veremos más adelante. No obstante lo anterior, debe advertirse que la evasión y elusión de los impuestos dependen en última instancia de la eficacia y justicia con que se administren los impuestos y se controlen y sancionen las prácticas dolosas de muchos contribuyentes. Las reformas legales mencionadas pueden ayudar pero en ningún caso sustituyen la labor administrativa.

En las secciones siguientes, se analizarán con mayor detalle algunos aspectos señalados en el párrafo anterior. Además se estudiará con detenimiento el tratamiento a los diferentes tipos de sociedades en la reforma, incluyendo los incentivos introducidos a la capitalización y democratización de la sociedad anónima.

B. Rebaja de tarifas

El Cuadro 5 indica el efecto que tuvo la inflación sobre las tarifas efectivas de renta para diferentes niveles de ingreso real desde 1967¹¹. Como puede observarse, la inflación acumulada entre 1967 y 1974 elevó sustancialmente las tarifas efectivas en todos los niveles de ingreso. Tal elevación fue sólo parcialmente compensada por la reforma tributaria de 1974, que elevó además las tarifas promedio para los niveles superiores de renta. Entre 1974 y 1981 se produjo una elevación adicional en las tarifas efectivas, como resultado de los ajustes imperfectos por inflación que existieron hasta 1979. A pesar del incremento en los descuentos tributarios en este último año, las tarifas efectivas se elevaron entre 1974 y 1982 en un 80% o más para rentas hasta de \$400.000, en un 45% para rentas de \$500-600.000, en un 30% para rentas de \$800-1.000.000 y en proporciones algo inferiores en rentas superiores. Estos cálculos indican el por qué del clamor general de que las tarifas son demasiado altas, y el

¹⁰ Guillermo Perry y Roberto Junguito, "Evaluación del régimen de renta presuntiva mínima en Colombia", *Coyuntura Económica*, octubre 1978.

¹¹ Sobre este punto, ver Mauricio Carrizosa, "La inflación y el impuesto de renta a las personas naturales", en la *Estructura Fiscal Colombiana*, Universidad Javeriana, 1979.

consenso en torno a que deberían reducirse por lo menos a niveles similares a los vigentes después de la reforma de 1974.

El mismo cuadro señala el efecto de las rebajas que el ejecutivo se propuso implementar para 1982 y 1983. Como se observa claramente, la reducción era mayor para los sectores de ingresos medios y bajos, para quienes la tasa impositiva se había incrementado en forma más notoria desde 1974. En todos los rangos de renta, se revirtió casi la totalidad del incremento en la tasa de tributación que habían tenido los contribuyentes desde dicho año. Para rentas de \$500.000 en adelante, incluso si se tiene en cuenta la ampliación del descuento por arrendamientos que tuvo lugar en 1979, la tasa de tributación continúa siendo un 7% más alta que en 1974, y en el caso de rentas inferiores a \$500.000 en una proporción superior. Sin embargo, es posible que si se tomaran como referencia los descuentos efectivos de los contribuyentes, la tributación efectiva sería en algunos casos inferior a la de 1974.

Según lo indicamos en la parte I de este artículo, la rebaja en los impuestos para los sectores de bajos ingresos puede defenderse por su efecto reactivador y por razones de equidad. En el caso de rentas elevadas, la rebaja no se puede defender por estos motivos, sino por el efecto potencial que pueda tener como desincentivo a la evasión y elusión de los tributos; por ello, tenía que estar acompañada por medidas contra tales prácticas ilícitas. Si la reforma tiene éxito en retornarle a la tributación directa su elasticidad, se deberían reducir aún más las tarifas existentes, que continúan siendo altas para aquellos sectores que tributan de acuerdo con la ley.

C. Tratamiento a los rendimientos y gastos financieros

Las normas expedidas durante la emergencia establecieron un desgravamen parcial a los rendimientos financieros recibidos por personas naturales, provenientes de sus inversiones en instituciones financieras so-

metidas a vigilancia estatal, papeles de deuda pública y bonos de sociedades anónimas. Se determinó así mismo que, excepción hecha de los pagos realizados por concepto de vivienda, los gastos financieros pagados por las personas naturales deberían sustraerse de los rendimientos financieros para calcular aquella parte de estos últimos que no constituyen renta gravable. Esto implica que los gastos financieros necesarios para generar rentas no serán totalmente deducibles en el futuro.

Este tipo de tratamiento reconoce que parte de los rendimientos financieros nominales apenas compensan la desvalorización que sufre el capital invertido en forma líquida en una economía inflacionaria, y que parte de los intereses nominales pagados constituyen amortizaciones reales, ya que contribuyen a disminuir el valor real de las deudas. De esta manera, se acepta en el caso de los rendimientos y gastos financieros un principio que se había reconocido en parte en 1974, al establecer que la valorización de los activos fijos con la inflación no representaba ganancias reales de capital. Sin embargo, en el caso de los activos financieros, no se quiso llegar a la corrección completa por inflación, por considerar que ella incentivaría la posesión de activos líquidos, que por otros motivos económicos se prefieren en una época inflacionaria y porque los demás ingresos tampoco están completamente protegidos contra la inflación en la legislación tributaria. Además, como la diferencia entre rendimientos efectivos y nominales es mayor entre más alta sea la rentabilidad de un activo financiero, existía una razón adicional para mantener un descuento porcentual menor al 100% sobre la tasa de interés más representativa del mercado.

La ausencia de correctivos por inflación para los rendimientos financieros puede promover el desplazamiento de los activos líquidos hacia el exterior y hacia el mercado no institucionalizado, o prácticas de evasión en el mercado financiero institucionalizado, como se habían venido presentando y tolerando en el país. Al haber ele-

vado a la categoría de delito penal las prácticas de evasión en el sector financiero y al intentar controlar ésta en forma efectiva (a través de las nuevas formas de gravamen y retención en la fuente para los títulos que se colocan con descuento, por ejemplo), era necesario aproximar la tributación a los rendimientos reales. Esta decisión resultaba además oportuna para facilitar que los capitales ocultos invertidos en el sector financiero se acogieran a la amnistía patrimonial.

En los primeros decretos en materia tributaria, el gobierno había aplicado a las empresas las mismas normas sobre desgravamen de los rendimientos y deducción sólo parcial de los gastos financieros. Había contemplado, sin embargo, una introducción más gradual de esta reforma que en el caso de las personas naturales, teniendo en cuenta el alto grado de endeudamiento que acusan en la actualidad las empresas colombianas. Esta norma fue objeto de una gran disputa en las discusiones que se sucedieron, que condujo a su desmonte posterior. Ella tenía, en efecto, varios problemas, entre los cuales cabría destacar dos:

En primer lugar, existen problemas importantes asociados a la existencia de ajustes por inflación en sólo una parte de los activos y pasivos del balance de las empresas. En especial, la no deducibilidad parcial de los costos financieros de las empresas sólo se puede justificar en la medida en que la deuda corresponda con un activo que reciba un tratamiento tributario acorde con la inflación. En la práctica, puede considerarse que la depreciación flexible introducida en 1979 que permite depreciar la totalidad del valor nominal de un equipo en escasos dos años y medio constituye una corrección parcial de este tipo, al igual que la posibilidad de utilizar el sistema LIFO en la contabilidad de costos de los inventarios, siempre y cuando el nivel de estos últimos no disminuya. No obstante, en otras formas de contabilización de inventarios, así como en el caso de deudas adquiridas para pagar otros costos variables de las empresas, no existe un reajuste por inflación en el

sistema tributario para los egresos monetarios en que ha incurrido la empresa.

Un tratamiento más equitativo y técnico de estos casos exigía, por lo tanto avanzar, en una de dos direcciones: hacia una discriminación entre los diferentes tipos de gastos financieros, que es administrativamente inmanejable, o hacia correcciones completas por inflación de los activos y pasivos de las empresas. En este último caso, no solamente existen dudas teóricas por parte de algunos autores sobre la posibilidad de introducir ajustes de esta naturaleza¹², sino que no se partía de un conocimiento adecuado de la experiencia con mecanismos de ajuste de esta naturaleza en otros países y su posible aplicación en Colombia. Este debe constituir un tema de estudio para el futuro inmediato.

En segundo lugar, dado el nivel actual de endeudamiento de las empresas productivas, las limitaciones a la deducción por gastos financieros habría elevado sustancialmente su carga tributaria efectiva. Datos parciales indicaban que, al final de los cuatro años de transición contemplados originalmente, el 60% de la corrección monetaria no deducible podría equivaler a un incremento en la tasa de tributación efectiva de las sociedades anónimas de hasta un 31%, y de 28% en el caso de las sociedades limitadas; dicho cálculo no incluía sin embargo, la totalidad de los gastos financieros de las empresas, ni tampoco el efecto que tendría el incentivo a la capitalización que la medida generaba ni la baja en las tasas de interés que podría permitir. Desafortunadamente, no existían estimativos completos de estos efectos potenciales para poder compensar la medida con una rebaja correspondiente en la tasa de tributación de las empresas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la decisión del gobierno de retroceder en su determinación inicial era prudente.

¹² Arthur M. Okun, *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, Brookings Institution, 1981, pp. 156-60.

Ella dejaba sin embargo, un gran vacío, en la medida en que mantenía el subsidio tributario a las inversiones financiadas con deuda, que ha redundado en incentivos al endeudamiento. Una medida posterior fue adoptada para compensar parcialmente este problema, al establecer un estímulo tributario a la emisión de acciones. Tal estímulo no resuelve, sin embargo, el problema de fondo, que exige, por ello, atención del ejecutivo y el legislativo en el futuro próximo.

Algunos comentaristas han indicado que, a pesar del desmonte de la no deducibilidad parcial de los costos financieros, sería útil mantener el descuento sobre rendimientos financieros recibidos por las empresas, como mecanismo para fomentar el ahorro institucional. Tal medida establecería un serio problema en el sistema tributario, en la medida en que incentivaría a las empresas a endeudarse para depositar el monto de la deuda contraída en las mismas entidades financieras; de esta manera, obtendrían ingresos, que no constituirían en su totalidad rentas, en tanto que podrían deducir la totalidad de los gastos financieros, obteniendo así un beneficio neto a costa del fisco. Este tipo de arbitraje indica claramente la necesidad de que el tratamiento sobre costos y rendimientos financieros para un mismo tipo de contribuyente sea reflejo: si hay deducibilidad total en el primer caso, debe haber también tributación total en el segundo, en tanto que un desgravamen parcial en el segundo exige la no deducibilidad parcial en el primero. El gobierno procedió así correctamente a desmontar el desgravamen parcial a los rendimientos financieros de las empresas, para poder retornarles la deducibilidad total de los gastos financieros y tuvo, además, que limitar el desgravamen a las personas naturales para que no se presenten casos similares de arbitraje entre las personas y las empresas.

D. Régimen de retenciones y anticipos

Según lo anotamos en la Sección III.A, de acuerdo con la experiencia de la Admi-

nistración de Impuestos Nacionales, la extensión del régimen de retención en la fuente es un instrumento de una gran importancia en la lucha contra la evasión. Se reiteraba así un principio que se ha venido ampliando en la legislación tributaria desde hace unos quince años. Aparte de ello, el fortalecimiento del régimen de retención en la fuente puede justificarse desde el punto de vista de equidad con el fisco, ya que permite al Estado recibir los impuestos en el mismo momento en el cual se generan las rentas. En una economía inflacionaria este hecho es de gran importancia para impedir que los impuestos recibidos por el Estado se desvaloricen y se reduzca así la tributación efectiva. Como veremos en los párrafos siguientes, el régimen de anticipos sólo compensa parcialmente este problema.

La extensión de las retenciones y anticipos puede verse también desde el punto de vista de la equidad entre contribuyentes. En efecto, un mismo gravamen a cargo puede representar niveles reales de impuestos muy diferentes para distintos contribuyentes, de acuerdo a si están sujetos al régimen de retenciones o anticipos, y a otros factores. El Cuadro 6 distingue seis casos de tratamiento tributario para personas sujetas a un mismo impuesto a cargo, e indica claramente la discriminación a la cual están sujetos los contribuyentes sujetos a retención en la fuente sobre aquellos que liquidan anticipos. Estos últimos pagan una proporción importante de sus impuestos un año después de generadas las rentas, en tanto que aquellos sujetos a retención las pagan en el mismo momento en que éstas se generan. Como además los impuestos sobre la renta se abonan en promedio después de mediados de año, se recibe un beneficio adicional. Como se puede observar en el Cuadro 6, incluso después de la elevación de la tasa de anticipo, los contribuyentes sujetos a tal régimen tributan apenas un 85% de lo que les corresponde en términos reales. Además, antes de la reforma, los anticipos se pagaban solamente si el 75% o más de las rentas no estaban sujetas a retención. Existían, sin embargo, rentas sujetas teóricamente a retención, o

CUADRO 5
TARIFAS PROMEDIO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Renta gravable 1967 (Pesos de 1982	%	1974	1982A	1982B	1983	Cambios en las tarifas			
		Después de la Reforma	Decreto 2809	Decreto 3743	Decreto 397	1967 a 1974	1974 1982A	1982A a 1983	1974 a 1983
		%	%	%	%	%	%	%	%
200.000	—	—	5.14	3.66	0.24	—	^a	—95.3	^a
300.000	2.33	4.51	10.03	7.96	6.92	93.6	122.4	—31.0	53.4
400.000	4.50	8.62	15.65	11.29	10.14	91.6	81.6	—32.5	17.6
500.000	8.80	11.88	17.45	14.18	12.80	35.0	46.9	—26.6	7.7
600.000	10.83	14.63	21.01	17.21	15.83	35.1	43.6	—24.7	8.2
800.000	14.46	19.41	26.28	22.60	21.03	34.2	35.4	—20.0	8.3
1.000.000	17.63	23.42	30.06	27.04	24.85	32.8	28.4	—17.3	6.1
1.500.000	23.31	30.15	35.61	33.90	31.46	29.3	18.1	—11.7	4.3
2.000.000	26.54	34.14	39.03	37.24	35.30	28.6	14.3	— 9.6	7.4

Nota: Tarifa para un declarante con tres personas a cargo, cuyo cónyuge declara por separado. Los valores nominales fueron deflactados por el índice promedio de precios al consumidor empleados de cada año; para 1983 se supuso una inflación del 20o/o. Para fines del cálculo de los descuentos tributarios (y de las rentas deducibles antes de 1974), los gastos en educación, salud y arrendamientos se suponen que son una proporción de la renta respectiva, según la participación que tienen dichos gastos en el índice de precios al consumidor empleado.

^a Nivel inicial nulo.

para las cuales la retención era insuficiente sobre las cuales no se pagaba anticipo. En este caso, los contribuyentes podían estar pagando niveles bajos de retención, sin estar sujetos tampoco al régimen de anticipo (Caso I del Cuadro 5), con una tributación efectiva hasta un 30% inferior a la estipulada en la ley. Este tipo de distorsiones se corrigió al establecer que sólo se tomarán en cuenta para el cálculo del anticipo las retenciones que efectivamente se hicieron, sustrayéndose estas del 75% del impuesto a cargo el año anterior para calcular el anticipo correspondiente.

Los contribuyentes sujetos a retención siguen teniendo, después de la reforma, gravámenes reales mayores que aquellos sujetos a anticipo. Esto es especialmente cierto de aquellos que tienen retenciones altas pero no se benefician de los descuentos por retenciones que tienen los asalariados. La situación es aún más grave si las retenciones resultan excesivas, ya que los contribuyentes reciben las devoluciones con un atraso importante sin que se les reconozca interés alguno. En tales casos, la tributación real puede ser superior a la que establece la ley y se desvirtúa en gran

CUADRO 6

**REGIMEN DE RETENCIONES Y ANTICIPOS ANTES
Y DESPUES DE LA REFORMA**

(Valor presente en un año determinado de los impuestos pagados sobre dicho año)

	Impuesto a cargo: \$150.000		\$300.000	
	Antes \$	Después \$	Antes \$	Después \$
Caso I:				
No pagaba retenciones ni anticipos ¹	105.690	127.885	211.380	255.771
Caso II:				
Pagaba anticipos ¹	126.406	127.885	252.811	255.771
Caso III:				
Retenciones completas				
A. No asalariado	150.000	150.000	300.000	300.000
B. Asalariado ²	131.045	131.045	267.409	267.409
Caso IV:				
Retenciones excesivas ³				
A. No asalariado	160.874	131.045	321.748	321.748
B. Asalariado ²	138.874	138.874	283.385	283.385

¹ Supone que el impuesto a cargo el año anterior fue un 20o/o inferior y una tasa de interés del 35o/o. Los impuestos se pagan en promedio a fines de agosto de cada año.

² Contempla los documentos por retenciones sobre salarios vigentes para el año gravable 1982.

³ Retenciones 20o/o superiores al Caso III. Supone que las devoluciones se hacen al final del año en que se presenta la declaración, es decir, con 1.5 años de atraso en promedio con relación al año en que se hacen las retenciones. La tasa de interés es del 35o/o.

medida el descuento para asalariados. Cabe la pena indicar que en el caso de anticipos difícilmente puede haber devoluciones, excepción hecha del caso en que los contribuyentes tengan disminuciones sustanciales en sus ingresos reales, o incrementos importantes en las retenciones en la fuente durante un año particular.

La extensión del régimen de retenciones y anticipos tiene así una amplia justificación, tanto desde el punto de vista de la lucha contra la evasión, como de equidad tributaria y rendimientos efectivos más reales para el fisco. De hecho, sólo afectan significativamente a aquellos contribuyentes que se acercaban al Caso I del Cuadro 5, y que podían estar tributando en términos reales hasta un 30% menos de lo que les correspondía. Desde el punto de vista de equidad tributaria habría sido incluso deseable elevar aún más la tasa de anticipo, como lo determinó inicialmente el gobierno, y reconocer un rendimiento, al menos mínimo, a las retenciones excesivas que haga el fisco.

E. Presunciones

1. Antecedentes

Un estudio realizado en 1979¹³ demostró que la aplicación de la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio líquido se había constituido en un instrumento muy eficaz para asegurar una tributación mínima por parte de contribuyentes con patrimonios líquidos muy considerables (el porcentaje de contribuyentes afectados por la renta presuntiva ascendía rápidamente a medida que aumentaba el nivel de patrimonio) y en especial para aquellos dedicados a actividades que tradicionalmente habían contribuido en forma muy exigua al recaudo del impuesto de renta. Aunque es ciertamente inevitable que la aplicación de la presunción conduzca a inequidades ocasionales en casos individuales, dicho régimen contribuye así a que toda una clase de contribuyentes importantes participe en la

tributación directa. Esta apreciación justificaba ampliamente su conservación como sistema impositivo, aunque otorgándole mayor flexibilidad ante crisis severas de algunos sectores de la economía, para hacerlo más acorde con realidades específicas de algunos contrayentes.

El estudio anotado mostró además que la efectividad del régimen presuntivo variaba en forma importante entre diferentes actividades económicas de difícil control tributario. Así, era mayor en el caso de contribuyentes dedicados a actividades agropecuarias que para aquellos dedicados al comercio, a los servicios o al ejercicio de las profesiones independientes. Además, identificó algunos factores por los cuales dicho régimen comenzaba a perder terreno, en especial los siguientes:

- a) La reforma de 1974 permitió ajustar el valor de los activos en un 8% anual, con la expectativa de que los contribuyentes utilizaran esta facultad para evitar impuestos de ganancias ocasionales excesivos con posterioridad. No obstante, aparte de que dicho ajuste por inflación fue inicialmente muy bajo (sólo a partir de 1979, se elevó al ciento por ciento de la tasa de inflación), muchos contribuyentes no utilizaron esta posibilidad. En consecuencia, los valores de los patrimonios declarados y, por lo tanto, los impuestos sobre renta presuntiva, cuando ésta era efectiva, y de patrimonio crecían a ritmos inferiores a la inflación promedio de la economía. Este hecho por sí sólo explicaba en buena parte la pérdida de elasticidad de los recaudos del impuesto de renta a partir de 1976. En consecuencia, el estudio en cuestión recomendó la adopción de un sistema de ajustes automáticos por inflación para los avalúos catastrales, ya que los bienes raíces constituyen la mayor parte de los activos patrimoniales declarados por un valor inferior al comercial. Esta recomendación fue refrendada posteriormente por la Misión de Finanzas Intergubernamentales, ante la evidencia de una muy baja elasticidad en los

¹³ Perry y Junguito, "Evaluación...", *op. cit.*

recaudos por concepto de impuesto predial¹⁴.

- b) La relación pasivos/patrimonio bruto comenzaba ya a crecer para los grupos afectados por la renta presuntiva mínima y se preveía la necesidad de controlar abusos asociados a la declaración de pasivos inexistentes. Ante una administración tributaria tolerante, se desarrolló en el país un mercado de pasivos falsos, en el cual participaba la mayor parte de las instituciones financieras del país y que se restringió en buena parte a fines de 1982 al haber elevado a la categoría de delito penal este tipo de prácticas.
- c) La posibilidad de contabilizar la ganancia *ocasional* neta en la comparación con la renta presuntiva mínima permitiría reducir el impacto efectivo de este último sistema y no tenía justificación conceptual alguna, por cuanto cabe presumir que todo patrimonio genera una renta *ordinaria* mínima. Este problema se agravó sustancialmente con la Ley 20 de 1979, que redujo la tarifa del impuesto de ganancia ocasional y permitió eximirla al cumplirse ciertos requisitos de reinversión. Debe señalarse que la gran diferencia en el tratamiento tributario establecido en la Ley 20 ha inducido una "elusión" muy generalizada al convertir, ficticiamente, rentas ordinarias en ganancias ocasionales.
- d) En 1974, poco después de la reforma tributaria, se exceptuó a las sociedades limitadas de la aplicación de la renta presuntiva mínima y, en forma general, se excluyó de la base de aplicación de ésta el ganado de cría, el valor de los cultivos de tardío rendimiento ya en producción y la mitad del valor de la maquinaria agrícola. Ninguna de estas excepciones podría justificarse conceptualmente y, de hecho, constituyeron concesiones otorgadas a grupos de presión específicos. Ello, por supuesto,

limitó la efectividad de la renta presuntiva en varios sectores de la actividad económica y facilitó prácticas de evasión generalizadas a través de las sociedades limitadas.

Las medidas adoptadas en relación con el régimen presuntivo durante la emergencia económica estuvieron claramente orientadas a resolver los problemas anteriores. La primera de estas medidas fue el establecimiento de un nuevo sistema de presunción sobre los "ingresos netos ordinarios" (ingresos o ventas brutas menos devoluciones y descuentos, excluidos los que dan origen a ganancias ocasionales) orientado a asegurar una tributación mínima de contribuyentes cuyas rentas, en razón de su actividad son de difícil control, y cuyo patrimonio vinculado a sus actividades productivas es pequeño y/o de difícil control. Este es el caso en particular de empresas medianas y grandes del sector comercio y de servicios.

La base conceptual de esta presunción es que cualquier actividad económica produce normalmente una utilidad neta mínima en relación con sus ventas o ingresos totales. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con la presunción de una renta mínima sobre patrimonio, los márgenes de utilidad sobre ventas varían en forma apreciable entre sectores económicos, e incluso al interior de un mismo sector. Este hecho tiene dos consecuencias importantes. De una parte, implica que la aplicación de una tasa única de presunción constituirá un mecanismo más efectivo para asegurar una tributación mínima sobre la renta en algunas actividades específicas; de otra, el nivel de esta tasa debe fijarse teniendo en cuenta el margen sobre ventas en aquellas actividades donde es normalmente bajo. Estudios internacionales y evidencia parcial sobre el caso colombiano, indican que los márgenes más bajos se encuentran en el comercio al por mayor y al detal de alimentos. En el caso de los Estados Unidos, dichos márgenes han sido inferiores al 1.5% en sólo una ocasión durante los últimos seis años. Como en dicho país, en

¹⁴ Las Finanzas Intergubernamentales... *op. cit.*, pp. 249-256.

razón de los mayores volúmenes, competencia, organización y estabilidad comercial, se registran menores márgenes de utilidades que en países en desarrollo, esta es una evidencia de que las tasas fijadas, que comienzan en un 1% y se elevan hasta un 2% son apropiadas para el caso colombiano.

Debe observarse que es probable que este impuesto se traslade parcialmente a los consumidores, lo cual tendría inconvenientes, especialmente en el caso de la comercialización de alimentos. El efecto se daría, sin embargo, sólo en una ocasión (al elevarse el margen) y podría ser compensado por otras políticas en este sector o por la competencia de las cajas de compensación.

3. La renta presuntiva sobre patrimonio líquido

Tres tipos de normas estuvieron dirigidas a fortalecer el régimen presuntivo sobre patrimonio líquido. En primer lugar, se buscó mantener una mayor actualización de los valores fiscales de los bienes raíces, a través de las modificaciones al catastro. Según lo indicamos en una sección anterior, el atraso en el valor de estos bienes era uno de los motivos básicos por los cuales el impuesto de renta presuntiva sobre patrimonio líquido, así como los gravámenes predial y de patrimonio, habían perdido su elasticidad en los últimos años. Otro motivo de pérdida de dinamismo de la renta presuntiva, la constitución de pasivos y créditos falsos, fue también objeto de normas específicas, incluyendo una nueva presunción de intereses sobre una parte importante de los préstamos en dinero. Las ganancias ocasionales se separaron además totalmente de la renta para fines de la presunción, para evitar que los contribuyentes justificaran a través de ellas lo que debería ser una presunción de rentas ordinarias, según vimos.

En contra de la tendencia general de las medidas a fortalecer el régimen presuntivo se dispuso sin embargo, que la tasa de la renta presuntiva sobre patrimonio líquido se reduciría al 6% en los años gravables de

1982 y 1983, elevando al 7% en 1984 y retornando a su nivel inicial del 8% en 1985. El gobierno argumentó que la actual recesión económica justificaba esta reducción temporal. No obstante, como la recesión no necesariamente reduce la rentabilidad mínima obtenida en todas las actividades económicas, no era necesario adoptar una rebaja generalizada, ya que se estableció un nuevo mecanismo de excepción que permite reducir la tasa de presunción en aquellas actividades que enfrenten una crisis severa. La inclusión de esta última disposición se justificaba plenamente a la luz de la experiencia reciente, en la que, a diferencia de lo observado hasta cuando se instituyó el régimen, se han presentado situaciones de extrema crisis en sectores específicos. Conviene observar que la nueva presunción de renta mínima sobre ingresos netos puede obviarse por las mismas causales de excepción y en forma similar a lo establecido para la presunción sobre el patrimonio líquido.

El decreto de avalúos estipuló además que para los predios rurales se tomará en adelante solamente el 85% de su avalúo catastral como base de aplicación de la renta presuntiva. Esto equivale a una reducción adicional del 15% de la renta presuntiva para este sector, en forma permanente. La tasa del 8% se había instituido sobre la base de que era la rentabilidad mínima apropiada para el sector agropecuario; más aún, era precisamente en este sector en donde la renta presuntiva sobre patrimonio había logrado modificar la situación previa de mínima contribución al impuesto de renta. Resulta, por tanto, imposible justificar una reducción *permanente* en la efectividad de este mecanismo, dirigido a controlar la evasión, especialmente cuando se aducen para introducir dicho cambio razones de *corto plazo* asociadas a la reactivación económica.

4. La extensión de las presunciones a las sociedades limitadas

La extensión de la renta presuntiva mínima a las sociedades limitadas estaba

acompañada por medidas similares a las que se adoptaron en 1974 con respecto de las sociedades anónimas cuando se estableció para ellas el régimen de presunción. Dicho régimen se basa en el supuesto de que toda empresa obtiene normalmente una rentabilidad mínima sobre su capital invertido y un margen mínimo de utilidades sobre ventas; no obstante algunas actividades pueden dar pérdidas en algunos años, las cuales normalmente se compensan en años posteriores. Esto es particularmente cierto en actividades como la agricultura. Por ello, la aplicación de regímenes de presunción debe permitir que se difieran dichas pérdidas, para compensar utilidades en exceso de la renta presuntiva en años posteriores. Al mismo tiempo, no puede permitirse que se trasladen las pérdidas a los socios, por cuanto en esta eventualidad éstos tendrían un doble beneficio: primero, al deducir las pérdidas y, con posterioridad, al obtener un menor ingreso fiscal proveniente de la sociedad, cuando esta última utilice las pérdidas pasadas para compensar otras rentas¹⁵.

En forma similar, la aplicación de la renta presuntiva podría resultar en una cascada de impuestos cuando existe una cadena de sociedades. Este hecho se entiende fácilmente con un ejemplo. Supongamos que la Sociedad Limitada A tiene una inversión de \$ 10 millones en la Sociedad B, que constituye la totalidad del patrimonio de esta última; la Sociedad A tiene además otras inversiones, que elevan su patrimonio líquido a \$ 100 millones. Supongamos además que la Sociedad B declara en un año determinado rentas por \$ 200.000; en tal caso, estará sujeta a una renta presuntiva de \$ 800.000, sobre la cual pagará el impuesto correspondiente. Si aplicáramos además a la Sociedad A la presunción del 8% sobre la inversión que tiene en la Sociedad B, la presunción total sobre el patrimonio a esta

última se duplicaría. Para evitar esta eventualidad, el gobierno determinó que la renta presuntiva de la Sociedad A se calculara sobre su patrimonio líquido, excluyendo la proporción de éste que constituye inversiones en otras sociedades limitadas o anónimas. A esta renta presuntiva se le agregan obviamente las rentas efectivamente recibidas de sus inversiones en tales sociedades (en el ejemplo anterior, \$200.000 menos los impuestos a cargo de la Sociedad B). En igual forma, en el caso de la presunción sobre ingresos netos, esta se calculará excluyendo los ingresos recibidos de otras sociedades; a la renta presuntiva así calculada, se le agregará luego las rentas recibidas de inversiones en otras sociedades limitadas.

Lo anterior indica que las rentas presuntivas no se trasladan a las sociedades propietarias y que los patrimonios invertidos en otras sociedades no constituyen base para cálculo de las presunciones. En el caso de las personas naturales que sean socios de sociedades limitadas, se aplicó la primera de estas normas, aunque no la segunda. La razón para ello es clara: las personas naturales pueden estar sujetas a tasas de tributación superiores al 20%, que es aquella a la cual tributan las sociedades limitadas; el eliminar el patrimonio invertido en sociedades limitadas de la base para el cálculo de la renta presuntiva de personas naturales, podría así resultar en una tributación a una tasa más baja de aquella a la cual está sujeto el socio¹⁶. De todas formas, la determinación de que no se traslada en las rentas presuntivas a los socios, permite a estos últimos compensar los bajos ingresos provenientes de las sociedades limitadas con rentas de otras fuentes, para no estar sujetos así a una presunción global sobre patrimonio. Este hecho reduce sustancialmente la efectividad de dicho régimen tributario.

¹⁵ No obstante, se permitió que los socios puedan compensar pérdidas obtenidas en sociedades que se liquidan, para evitar problemas en algunos sectores particulares como el de la construcción.

¹⁶ Algo similar ocurriría en el caso de sociedades anónimas que inviertan en limitadas. Por este motivo, para las sociedades anónimas, la fórmula solamente excluye las acciones en otras anónimas y sus dividendos.

Como resultado de las reformas indicadas, se ha afirmado que se incrementaron las cargas sobre las sociedades limitadas, y que no es justo aplicar la presunción sobre la sociedad y luego sobre los socios. Como se verá en la sección siguiente, la sociedad limitada mantiene una situación de equilibrio tributario con las anónimas no abiertas, que han estado sujetas al régimen presuntivo desde 1974. Además, la aplicación de la presunción a nivel de sociedad y socio es indispensable, siempre y cuando se mantenga la doble tributación, lo cual continúa siendo válido tanto de la sociedad limitada como de la anónima no abierta. Lo que se ha hecho evidente al extender la renta presuntiva a la sociedad limitada es que también allí existe doble tributación, algo que no se discutía cuando no había ningún control de esta naturaleza sobre los gravámenes a cargo de estas sociedades.

F. *Tributación de las sociedades*

1. Alivios a la doble tributación

La llamada "doble tributación" se refiere a que las utilidades de una sociedad se gravan a nivel de las empresas y, posteriormente, como rentas distribuidas en cabeza de los socios. Este hecho no es inconveniente en sí mismo, sino solamente en la medida en que se genere una tributación efectiva (sociedad y socios) superior a la que ocurriría en caso de gravar todas las utilidades en cabeza de los socios, y que el "sobre-gravamen" correspondiente no tenga justificaciones claras.

Con respecto al primer punto, habría que precisar en qué medida los impuestos sobre la renta de las empresas se traslada o no a los precios a los cuales vende sus productos ya que, en la medida en que tal práctica sea común, no existe en realidad una doble tributación sobre las mismas rentas. La evidencia de otros países sugiere que esto ocurre en una alta proporción. Incluso si ocurre sólo parcialmente, varios autores consideran que debe existir un grava-

men adicional sobre las utilidades obtenidas a través de las empresas, en razón de que el grueso de los gastos públicos y los servicios del Estado benefician precisamente a la actividad productiva del sector moderno, que se lleva a cabo fundamentalmente a través de estas sociedades. Esta consideración, conjuntamente con la anterior, indican que en ningún caso es conveniente eliminar totalmente la llamada "doble tributación".

En caso de que así fuera, la teoría económica indica que el mejor procedimiento sería el que ilustra en el Cuadro 7. La totalidad de las utilidades de la sociedad tendría que gravarse en cabeza de los socios, fuesen o no distribuidas, para luego descontar el impuesto proporcional que hubiese pagado la sociedad. Sólo de esta manera se aseguraría que cada socio tributaría de acuerdo con su tarifa personal. Este es precisamente el sistema que se ha venido aplicando en los países europeos que han optado por el desmonte de la "doble tributación". De considerarse que no debe eliminarse en su totalidad, por las razones aducidas en el párrafo anterior, el descuento sobre el impuesto pagado por la sociedad debería ser parcial; de esta manera, el "sobre-gravamen" se repartiría equitativamente entre socios de distintos niveles de ingreso, según se ilustra también en el Cuadro 7.

Deben reconocerse dificultades teóricas y prácticas inherentes a este procedimiento. Desde el punto de vista teórico, supone que todos los socios se benefician por igual de las utilidades de las empresas y que son indiferentes entre las utilidades distribuidas y no distribuidas. La discusión sobre el "desplume" en las sociedades anónimas sugiere que los socios grandes reciben más beneficios que los pequeños, a través de su acceso a contratos y beneficios diferentes a las utilidades de las empresas¹⁷; por lo demás, este tipo de consideraciones

¹⁷ Rudolf Hommes, "Revisión de algunos aspectos de la concentración en Colombia", *Desarrollo y Sociedad*, No. 9, septiembre 1982.

CUADRO 7

FORMA TECNICA DE ELIMINAR O ALIVIAR LA DOBLE TRIBUTACION

	%	%	%	%	%
A. Datos básicos					
Tarifa persona natural (t)	10	20	30	40	50
Utilidad sociedad (U)	100	100	100	100	100
Impuesto sociedad (Is)	40	40	40	40	40
Utilidad distributiva teóricamente (Ud)	100	100	100	100	100
Impuesto teórico para los socios (tUd)	10	20	30	40	50
B. Eliminación					
Descuento socio (D)	40	40	40	40	40
Impuesto socios (tUd - D)	- 30	- 20	- 10	0	10
Impuesto socio y sociedad (tUd - D + Is)	10	20	30	40	50
C. Alivio					
Descuento socio (D)	20	20	20	20	20
Impuesto socio (tUd - D)	- 10	0	10	20	30
Impuesto socio y sociedad (tUd - D + Is)	30	40	50	60	70
"Exceso" de impuesto sobre teórico	20	20	20	20	20

indica que los beneficios del desmonte de la "doble tributación", de adoptarse, deberían ser mayores para los pequeños accionistas. Además, el comportamiento del mercado de capitales, tanto en Colombia como en otros países, sugiere que muchos accionistas valoran casi exclusivamente las utilidades efectivamente recibidas por ellos, subestimando así la valorización que pueda tener el capital de las empresas en el tiempo y, por ello, los beneficios para el socio de la retención de utilidades por parte de las firmas. Las fluctuaciones del valor de las acciones en el mercado de capitales confirma en parte la validez de esta sospecha, ya que indica que la capacidad que tiene un socio de apropiarse de la valorización del capital de las empresas depende de circunstancias más allá de su control. En estas condiciones, existiría una resistencia

natural por parte de muchos accionistas a tener que liquidar su impuesto sobre utilidades superiores a las distribuidas, así posteriormente la aplicación del descuento lleve la tributación final a un nivel apropiado. Por ello, siempre y cuando se trate de alivios parciales, puede ser conveniente operar mediante descuentos proporcionales a los dividendos repartidos para accionistas de ingresos bajos, como se había venido haciendo en el país desde 1974.

El Cuadro 8 reseña la situación en que quedarían las sociedades anónimas abiertas, no abiertas y las limitadas después de la reforma. Estos cálculos muestran inequívocamente que el efecto potencialmente negativo de la doble tributación afecta principalmente a los accionistas de bajos ingresos, aun con el descuento del 20% que

CUADRO 8

**COMPARACION DE LA TRIBUTACION TOTAL (socio y sociedad)
PARA DIFERENTES TIPOS DE PERSONAS JURIDICAS
(Impuesto sobre una utilidad de \$100)**

	%	%	%	%	%
Tarifa persona natural:	10	20	30	40	50
1) Sociedad limitada:					
Impuesto sociedad	20	20	20	20	20
Impuesto socio (sobre utilidad distribuida de \$80)	8	16	24	32	40
Impuesto total	28	36	44	52	60
2) Sociedad anónima no abierta:					
Impuesto sociedad	40	40	40	40	40
Impuesto accionistas:					
Sin distribución de utilidades	0	0	0	0	0
\$30 distribuidos	- 3	0	6	9	12
\$60 distribuidos	- 6	0	12	18	24
Impuesto total					
Sin distribución de utilidades	40	40	40	40	40
\$30 distribuidos	37	40	46	49	52
\$60 distribuidos	34	40	52	58	64
3) Sociedad anónima abierta:					
Impuesto sociedad	40	40	40	40	40
Impuesto accionistas:					
Sin distribuir utilidades	0	0	0	0	0
\$30 distribuidos	- 3	0	0	1.2	4.2
\$60 distribuidos	- 6	0	0	2.4	8.4
Impuesto total:					
Sin distribuir utilidades	40	40	40	40	40
\$30 distribuidos	37	40	40	41.2	44.2
\$60 distribuidos	34	40	40	42.0	48.4

NOTA: No se contempla la posibilidad de descuentos tributarios por emisión de acciones u otros conceptos. En el caso de la sociedad anónima no abierta, se supone que los accionistas con tarifas hasta del 20o/o tienen un descuento por dividendos del 20o/o; el resto, sólo es descuento mínimo del 10o/o.

éstos tenían desde 1974. En consecuencia, las nuevas medidas, que lo mantuvieron y establecieron además descuentos para accionistas de ingresos medios y altos, agra-

van la situación de inequidad en términos relativos. En particular, las modificaciones benefician fundamentalmente a los grandes accionistas de las sociedades anónimas

abiertas, para los cuales la tributación resulta menor de la que tendrían si todas las utilidades se gravaran directamente sobre ellos. En efecto, el "exceso" tributario en las sociedades limitadas para un socio con tarifa promedio del 10% es del 180%, mientras que para uno con tarifa promedio del 50% es apenas del 20%. En el caso de una sociedad anónima, para un contribuyente de tarifa promedio del 10%, dicho exceso fluctúa entre el 240% y el 300%, en tanto que para un accionista con tarifa promedio del 50% en una sociedad anónima no abierta es a lo sumo del 28% y en una anónima abierta tributa después de la reforma menos que si las rentas fueran gravadas en cabeza propia.

El mismo cuadro muestra la situación de equilibrio tributario que mantenían y continúan manteniendo las sociedades limitadas y las anónimas no abiertas. Estas últimas tienen un beneficio importante asociado a no tener que disfrutar fiscalmente todas las utilidades, pero están sujetas, por otra parte, a una tasa de tributación más alta. El resultado neto, para niveles de distribución de utilidades normales, es una tributación más baja para los socios de sociedades limitadas en los rangos de tributación bajos y medios (hasta una tarifa promedio del orden del 30%), en los cuales se sitúa casi la totalidad de los contribuyentes colombianos, y más alta en los rangos altos. Este cuadro desvirtúa la apreciación difundida por ciertos sectores de que existe en el sistema tributario una discriminación en contra de las sociedades limitadas. Lo que es evidente, sin embargo, es que las personas de altos ingresos que sean accionistas de sociedades anónimas *abiertas* quedarían en una situación de privilegio excesivo con respecto a cualquier otro inversionista de sociedades limitadas o anónimas.

2. Estímulo a las sociedades abiertas

Es difícil encontrar una justificación para haber colocado en situaciones tributarias tan diferentes a los grandes accionistas de las sociedades anónimas "abiertas" y

"no abiertas", sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos casos la calificación en uno u otro sentido dependerá de diferencias absolutamente marginales entre las empresas. En ningún caso es bueno dentro del sistema tributario distinguir abruptamente entre dos categorías de contribuyentes, en lugar de establecer beneficios con características de mayor gradualidad.

La decisión de otorgar este beneficio en cabeza de los accionistas puede tener efectos contraproducentes, ya que la mayoría de estos no tienen ningún control sobre el grado de "apertura" de las sociedades como en la práctica existen grupos de accionistas que controlan las decisiones en casi la totalidad de las empresas colombianas, cualquier incentivo diferencial en favor de éstas debería otorgarse exclusivamente a nivel de la sociedad según lo habían sugerido tanto la Bolsa de Bogotá como la Comisión Nacional de Valores. En efecto, un accionista que invierta en una empresa por el atractivo que pueda tener el beneficio tributario anotado, puede encontrarse posteriormente ante el hecho de que la sociedad pierda el carácter de abierta y, en consecuencia, que su acción baje de valor y no pueda beneficiarse de los incentivos esperados. Esta situación puede incluso prestarse para nuevas prácticas de especulación. En todo caso, ello exigió en los decretos modificatorios disponer que el gobierno garantizaría el carácter de abierta de las sociedades por lo menos durante un año y, además, la posibilidad de efectuar convenios para que la sociedad que desee abrirse no se vea imposibilitada de hacerlo por la concentración de la demanda de acciones en empresas que ya tienen el carácter de abiertas. Todas estas disposiciones resultan complejas y su manejo, tanto por parte de la Comisión Nacional de Valores como de la Dirección de Impuestos Nacionales, enfrentará sin duda alguna, innumerables problemas administrativos.

3. Ventajas de la capitalización

El descuento del 8% que se otorgaba a las sociedades anónimas desde 1974, se

sustituyó por uno proporcional al valor de la emisión de nuevas acciones. El valor de este descuento, y su tope máximo, son mayores para el caso de las sociedades abiertas que para el de las no abiertas. Esta medida, estimulará la emisión de acciones por parte de las sociedades, y combinada con el gran beneficio obtenido por los grandes accionistas de las sociedades abiertas, posiblemente redundará en una reactivación del mercado accionario para este tipo de sociedades.

Según vimos en la Sección III.C, esta medida buscaba compensar el estímulo tributario al endeudamiento de una época inflacionaria asociado a la plena deducibilidad de intereses. Sin embargo, es sólo una compensación parcial. Por ello, mientras subsista dicha deducibilidad, la mayoría de las sociedades (al menos las limitadas y las anónimas no abiertas) seguirán prefiriendo endeudarse a capitalizarse mediante emisión de acciones. En cualquier caso, es necesario observar que la alta relación de endeudamiento y los bajos niveles de capitalización de las sociedades anónimas colombianas no se deben exclusivamente a estas características del sistema tributario. Encuentran también su origen en la conformación de los grupos financieros e industriales. En efecto, para quienes controlan una sociedad anónima productiva, conviene más endeudarse con entidades financieras de su propiedad, y llevar allí las utilidades, que verse obligados a congelar capital adicional para mantener el control, y repartir en mayor medida las utilidades con otros accionistas. La solución al problema del alto grado de endeudamiento de las empresas colombianas depende así de medidas, no sólo en el campo tributario, sino también en materia financiera.

G. Remesas y pagos al exterior

Las normas sobre impuestos a las remesas establecidas en 1974 dejaron el control y el recaudo de este impuesto a la Oficina de Control de Cambios y no especificaron la forma de calcular la base gravable y el pro-

cedimiento de recaudo en caso de que no mediaran solicitudes de giros al exterior. Estas normas permitieron que grandes contribuyentes, y en particular las empresas petroleras, eludieran durante varios años el pago del impuesto. De otra parte, el régimen era particularmente débil para controlar la evasión vinculada con pagos al exterior. Por la importancia que han cobrado las inversiones extranjeras en el país en los últimos años, en especial en el sector minero, y por la magnitud de las previstas en el futuro inmediato (como consecuencia de los proyectos y contratos en curso y de la orientación de la política que el gobierno ha anunciado al respecto) resultaba especialmente urgente remediar estos problemas.

En el caso del impuesto de remesas, se asignó nuevamente el recaudo y el control a la Dirección General de Impuestos y, para aquellos casos en que sea efectivo, se mantuvo un control adicional en la Oficina de Cambios, que no puede autorizar giros al exterior sin la prueba de pago de los impuestos de renta y de remesas. Adicionalmente, se estableció una presunción de remesas de utilidades cuando no se demuestre la reinversión de éstas. De esta manera, habrá cobro del impuesto aun en casos en que la utilidad se transfiera al exterior a través de cuentas bancarias extranjeras o mediante compensación de cuentas u otras formas autorizadas por el Decreto 444 para algunos sectores, en especial el de hidrocarburos. Así mismo, se establecieron retenciones del impuesto de renta y de remesas, para limitar diversas formas de evasión que se habían advertido en el pasado.

De otra parte, se eliminó la exención que beneficiaba a algunos pagos de intereses a extranjeros que tenía el efecto negativo de inducir la financiación por deuda en proyectos en los cuales participa la inversión extranjera y podría fácilmente convertirse en un mecanismo para transferir utilidades libres de impuesto a entidades financieras asociadas a las casas matrices. Otras normas tuvieron como objeto limitar las deducciones por pagos hechos a estas últimas o a entidades filiales de las empresas

establecidas en el país, para conformar la legislación con los acuerdos del Pacto Andino y evitar remesas de utilidades a través de este mecanismo.

H. Efectos de la reforma sobre los recaudos nacionales

El efecto de la reforma sobre los recaudos nacionales es difícil de cuantificar en vista de la gran incertidumbre que existe con respecto a la incidencia de ciertas normas. Esto es especialmente cierto de las medidas contra la evasión (procedimentales, administrativas, y los efectos que pueda tener en este aspecto la ampliación de las retenciones y algunas normas específicas adoptadas durante la emergencia) y de la dinámica que pueda tener la rebaja de tarifas como incentivo a una menor evasión y elusión de los tributos. Vale la pena indicar que el campo para la acción del gobierno en este frente es inmenso. Un cálculo indicativo señala que las rentas líquidas declaradas por las personas naturales representaron el 21.5% del ingreso nacional en 1976 (28.0% si se incluyen las utilidades de las sociedades¹⁸) y 21.0% en 1980. Dadas las características de la distribución del ingreso en Colombia, las rentas reales de los declarantes deberían representar cerca de la mitad del ingreso nacional. Por otra parte, la tasa de tributación sobre estas rentas en las liquidaciones privadas es inferior al 10%, a pesar de las tasas teóricamente altas que existen en el país; esto indica que en el caso de las rentas brutas declaradas hay una clara elusión de los tributos. Según veremos a continuación, de los efectos de la reforma en la lucha contra la evasión dependen los resultados positivos de la reforma tributaria sobre los recaudos nacionales.

Para hacer una aproximación cuantitativa al impacto de la reforma, conviene distinguir, en primer lugar, entre los efectos sobre los pagos efectivos y aquellos sobre

las liquidaciones de impuestos. Esta diferenciación tiene una gran importancia, no solamente por motivos legales (la aceleración de pagos mejora la situación de la Tesorería pero no sirve para adicionar el presupuesto), sino también porque, con las decisiones de la Corte, la mayor parte de las disposiciones de la reforma sobre las liquidaciones no se aplicarán en 1983. Por otra parte, conviene distinguir en este último caso entre lo que ocurra con los impuestos de renta y patrimonio de las personas naturales, y con los impuestos de renta de las sociedades. En los párrafos que siguen, se presentarán unos resultados aproximados de las consecuencias de la reforma, con base en supuestos muy simples sobre la incidencia de las distintas normas¹⁹.

a) **Aceleración de los recaudos:** el mayor impacto en este sentido lo tiene la amnistía de intereses, que por haber estado asociada a una amnistía de investigaciones ha tenido un efecto notorio, generando \$6.000 millones al fisco en los tres primeros meses del año. A ello se suma el efecto potencial de otras amnistías, en especial la de impugnaciones. Además, una vez se aprueben en el Congreso las normas sobre retenciones, el gobierno podrá hacer uso de este me-

¹⁹ Los supuestos de este ejercicio se pueden resumir así: (a) Personas naturales: tasa marginal de impuesto a la renta 25o/o, al patrimonio 1.2o/o; poseen el 25o/o del valor de los predios a nivel nacional; la amnistía incrementa los recaudos por impuesto de patrimonio en un 10o/o; los patrimonios nuevos tienen un rendimiento promedio del 30o/o; rebaja promedio de impuesto de renta 25o/o, de patrimonio 7o/o; las normas sobre doble tributación eliminan prácticamente la tributación sobre dividendos. (b) Sociedades: las normas sobre renta presuntiva incrementan en un 35o/o los impuestos de las limitadas y 10o/o los de las anónimas y extranjeras; el efecto conjunto de los reavalúos y la reducción temporal de un 25o/o de la tasa de renta presuntiva sobre patrimonio líquido es una reducción del 12.5o/o efectiva en dicha tasa; el descuento efectivo para las sociedades anónimas nacionales se reduce en promedio del 4 al 3o/o. Los datos básicos para los cálculos son los de las declaraciones de renta de 1976 e información parcial para 1980.

¹⁸ En este cálculo se excluyen de las rentas de las personas naturales y las sociedades, tanto los dividendos como las participaciones en sociedades limitadas.

canismo para acelerar aún más los recaudos durante 1983; esta aceleración se verá parcialmente compensada por la disminución en las retenciones sobre salarios que resulte de la reducción en las tarifas de renta. Las normas sobre anticipos permitirán también incrementar ligeramente los pagos a partir del año entrante. El mayor efecto se sentirá en 1983; la sola aceleración de pagos puede representar en el año en curso un crecimiento del 15% en los recaudos efectivos sobre los niveles de 1982 (unos \$10.000 millones).

b) Impuesto de renta de personas naturales:

En esta materia el impacto de la reforma sólo se sentirá en 1984 aunque, según anotamos en el párrafo anterior, los asalariados tendrán una baja en sus retenciones durante el año en curso, una vez se aprueben las normas tributarias en el Congreso. La incidencia más importante es la de la rebaja en las tarifas, que por sí sola puede disminuir este tipo de impuestos en un 25%. A este efecto negativo para el fisco se suman la disminución de la doble tributación, la desgravación parcial de los rendimientos financieros que ya se declaran y la disminución de la renta de goce. Además, la amnistía de rentas generadas por los patrimonios que se acojan a la norma de gracia podría afectar los recaudos en 1983. Consideramos, sin embargo, que puede existir una consecuencia positiva notoria sobre las rentas declaradas en 1984, si la amnistía patrimonial, unida al desgravamen parcial de los rendimientos financieros de personas naturales y al carácter de delito penal que tiene ahora la evasión a través de intermediarios financieros, atrae a la tributación una gran cantidad de depósitos a término. Este solo efecto podría superar los otros impactos desfavorables de la reforma, a excepción obviamente de la rebaja de tarifas. La magnitud considerable de esta rebaja puede significar que el efecto neto de la reforma sea una reducción en los impuestos de renta de personas naturales

en 1984 de un 20% el recaudo esperado en dicho año.

c) Impuesto de patrimonio de las personas naturales:

los efectos de la reforma se darán en este caso en forma gradual. En 1983 habrá un incremento en este impuesto en razón de la amnistía; en 1984 se sentirá el impacto de los reavalúos catastrales y de la rebaja en las tarifas; a partir de 1985 se comenzará a sentir la incidencia desfavorable del cambio de deducción a descuento por concepto de los impuestos prediales pagados. Juzgamos que el efecto neto será positivo tanto en 1983 como en 1984, llegando a representar hasta un 15% de los impuestos correspondientes. Si no se mantiene una política de avalúos adecuada, este efecto positivo se comenzará a erosionar y se tornará en negativo (hasta en un 5% de los impuestos de patrimonio) cuatro años más tarde.

d) Impuesto de renta de las sociedades:

El impacto positivo más importante se produjo en este caso en materia de presunciones, en especial la extensión de dicho régimen a las sociedades limitadas, la creación de la nueva presunción sobre ingresos netos y de algunas específicas para sociedades extranjeras. Además, las normas catastrales elevarán la base tributaria de la renta presuntiva. Conviene anotar en esta materia que la reducción al 85% de los valores catastrales rurales para fines de la renta presuntiva mitiga pero no elimina el impacto de la elevación de los avalúos en 1983 en el sector agropecuario. La sustitución del descuento especial de sociedades anónimas nacionales por uno que depende de la emisión de acciones podría también tener un pequeño impacto positivo.

La disminución general en la tasa de presunción sobre patrimonio líquido constituye la principal fuente de disminución en los impuestos de las sociedades. A ello se podría agregar el impacto desfavorable de la amnistía de inventarios,

que podría permitir disminuciones en las rentas de 1984 a través de juegos contables; conviene, sin embargo, señalar que para acogerse a la amnistía de inventarios sería necesario hacer las inversiones sustitutivas que establece el decreto respectivo, lo cual reduce el efecto potencial de este tipo de trucos contables. Ignorando este posible impacto, juzgamos que el efecto de la reforma sobre la tributación de las sociedades será positivo en 1984, representando aproximadamente un 10% de los impuestos respectivos.

De esta manera, la reforma tiende a acelerar los pagos en 1983, y a incrementar los impuestos de patrimonio de personas naturales y de renta de sociedades en 1984. El impacto neto esperado en 1984 es ligeramente negativo, ya que la disminución en el impuesto de renta de personas naturales superará los efectos positivos mencionados; en años posteriores, este impacto negativo puede incrementarse, a medida que los impuestos prediales pasen a descontarse del impuesto de patrimonio, aunque se reducirá con el retorno de la tasa de presunción sobre patrimonio líquido al 8%. El impacto global negativo es reducido, y no alcanza a representar más de un 1 ó 2% de los impuestos globales. De esta manera, aunque el efecto negativo global es mínimo, la única manera de incrementar los recaudos es utilizar a fondo los mecanismos de lucha contra la evasión y elusión de los tributos, según lo anotamos a comienzos de esta sección. De las normas respectivas, de la administración tributaria y de los posibles incentivos a una declaración más real que puedan generar las tasas de tributación más bajas dependen así los efectos favorables de la reforma tributaria para el fisco nacional.

IV. Modificación al régimen catastral

El Cuadro 9 presenta los atrasos promedios de los avalúos catastrales en distintas regiones del país y el valor de los avalúos en 1983, de acuerdo con las normas catastrales expedidas durante la emergencia eco-

nómica. A pesar de la actualización, los avalúos catastrales discrepan todavía en forma considerable de los valores comerciales respectivos. Cálculos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi indican, por ejemplo, que en el sector rural la mayor parte de los valores por hectárea oscilan entre un 10 y un 20% de los valores comerciales. Por otra parte, en el sector urbano, la actualización realizada difícilmente compensa las diferencias gigantescas que existían entre el catastro y los valores comerciales de los predios antes de la reforma en muchas ciudades del país²⁰. Estas estadísticas muestran así la desactualización existente en los valores del catastro y la dificultad administrativa para revisarlos con una frecuencia y técnicas adecuadas.

En efecto, aún los países con un catastro más desarrollado, como es el caso de Canadá, actualizan administrativamente sus avalúos cada 4 ó 5 años. Los problemas asociados a estos rezagos no son muy importantes cuando las tasas de inflación son bajas, pero cuando éstas se sitúan en el orden del 20% al 30%, como ha ocurrido en Colombia en los últimos años, este lapso conduce a una subestimación severa de los valores catastrales. Más aún, en esas condiciones, la actualización administrativa se enfrenta al problema de que el tamaño de los ajustes, por sus consecuencias impositivas, enfrenta una gran resistencia. Ello ha conducido con frecuencia a que los mismos avalúos administrativos se hagan en forma conservadora, reflejando un nivel inferior al valor comercial del momento. Además, ha llevado a los gobiernos a imponer límites a la acción de las instituciones técnicas del catastro, estableciendo, por ejemplo, que todo ajuste que supere el ciento por ciento del valor del precio sólo puede incorporarse gradualmente al catastro. Por estas razones se había previsto en el país la necesidad de instituir ajustes automáticos por inflación en el sistema de avalúos catastrales. La Misión de Finanzas Intergu-

²⁰ Las Finanzas Intergubernamentales, *op. cit.*, pp. 253-4.

CUADRO 9

**AVAUOS CATASTRALES REAJUSTADOS Y REZAGOS
PROMEDIO EN EL CATASTRO**

	(1) Avalúos reajustados (millones de pesos)		(2) Rezagos promedio (años)	
	Urbanos	Rurales	Urbanos	Rurales
Antioquia ¹	259.200	66.738	2.3	3.8
Atlántico	79.613	7.270	3.7	5.2
Bolívar	48.566	10.943	4.8	4.7
Boyacá	16.324	22.925	5.5	5.4
Caldas	18.915	16.320	5.6	4.5
Cesar	6.025	15.485	6.7	4.5
Caquetá	3.018	2.704	2.8	9.1
Cauca	6.955	8.939	6.5	7.0
Córdoba	11.340	26.105	4.2	4.6
Cundinamarca ²	21.478	57.559	5.0	4.5
Chocó ³	1.582	n.d	2.0	n.d
Guajira	5.610	2.357	3.9	7.8
Huila	9.820	17.065	3.5	3.9
Magdalena	14.647	11.393	3.6	6.1
Meta	11.321	10.148	3.3	4.5
Nariño	9.233	6.762	5.1	5.6
N. de Santander	16.939	8.188	6.0	6.4
Quindío	21.500	10.176	3.3	4.3
Risaralda	19.838	10.742	4.7	4.3
Santander	51.182	24.844	4.3	3.7
Sucre	6.527	11.193	4.1	3.2
Tolima	17.265	20.729	5.8	6.5
Valle	122.393	49.433	4.7	6.0
Bogotá, D.E. ⁴	251.850	n.d		
TOTAL⁵	1.031.141	418.018		

¹ En el caso de Medellín, se supuso que los avalúos son en promedio de 1981. Para los otros municipios, el cálculo se hizo con base en el valor del catastro a fines de 1982 y fechas de los últimos avalúos; cuando estos últimos se hicieron durante más de un año, se hicieron supuestos simples sobre el porcentaje de predios avaluados en cada año.

² Excluye Bogotá, D.E.

³ Quibdó únicamente.

⁴ Con base en valor presupuestado de recaudos según el Acuerdo 10./1981, y una tasa promedio del 8 por mil.

⁵ Incluye intendencias y comisarías.

FUENTES: Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Oficinas de Catastro de Antioquia, Medellín y Cali, Proyecto de Presupuesto de Bogotá, D.E.

bernamentales lo recomendó así²¹ y la Administración Turbay presentó al Congreso un proyecto de ley en este sentido.

Las normas expedidas durante la emergencia económica establecieron que estos ajustes deben efectuarse teniendo en cuenta índices de precios de la tierra, con un límite mínimo del 50% uno máximo del 100% de la tasa de inflación. No obstante, previendo la posibilidad de que en algunos municipios o regiones agrícolas se presenten en la práctica incrementos en el valor de la propiedad raíz inferiores al 50% de dicha tasa, se estableció un mecanismo de excepción que quiere una resolución motivada del CONPES. En el primer caso, ésta debe basarse en una solicitud fundamentada del concejo municipal respectivo y, en el segundo, del Ministerio de Agricultura. Así mismo, se previeron aplazamientos en la vigencia de avalúos administrativos mediante mecanismos de excepción similares.

Con el objeto de que los ajustes automáticos se apliquen sobre una base algo más uniforme, se dispuso además una "nivelación inicial", equivalente a un 10% por año de atraso, aplicado en forma acumulativa, lo cual constituye apenas una nivelación muy parcial y no resuelve el problema de predios que han sufrido mutaciones aún no detectadas por el catastro. De otra parte, para estimular a los propietarios a actualizar los valores catastrales de sus predios, se permitirá en el futuro el autoavalúo, habiéndose estipulado que éste, así como los ajustes por inflación, se tomarán en cuenta para determinar el impuesto de ganancias ocasionales en el momento de venta de los mismos. En esta forma, el Estado sacrifica eventuales recaudos del impuesto de ganancias ocasionales a cambio de mantener más actualizada la base catastral, y, en consecuencia, de mayores impuestos prediales, de patrimonio y de renta presuntiva.

Como estas disposiciones permiten que los avalúos catastrales se aproximen mejor a los valores comerciales, era necesario prever

su incidencia global sobre la tributación y sobre los pagos de servicios públicos que descansan sobre ellos. Para reducir el impacto tributario global, la Misión de Finanzas Intergubernamentales recomendó instituir un descuento parcial de los impuestos prediales en la liquidación final del impuesto de patrimonio. El nuevo decreto acogió esta recomendación, instituyendo un descuento progresivo que llegara al ciento por ciento en 1986, desmontando simultáneamente su deducción del impuesto de renta. Debe observarse que este cambio reduce los gravámenes totales de todos los propietarios y en particular de los de menores ingresos, por cuanto el descuento puede llegar a ser del ciento por ciento del valor del impuesto predial, en tanto que el efecto de la deducción dependía de la tasa marginal de tributación de las personas naturales y, por ello, beneficiaba de manera especial a los contribuyentes de altos ingresos. En la práctica, esta disposición, en conjunto con otras, permitirá que los autoavalúos, los ajustes de los avalúos por inflación, así como cualquier aumento de tarifas en los impuestos prediales, beneficie primordialmente a los municipios y, en menor medida, a la Nación, y represente para los contribuyentes una carga tributaria total menor a la que habría ocurrido en otras circunstancias. Al mismo tiempo, en parte por esta razón, se disminuyeron las tarifas del impuesto de patrimonio, se desvincularon las tarifas de servicios públicos de los avalúos catastrales, y se alivió el impacto de ellos en los siguientes casos:

- a) Los primeros 4 millones de pesos de la casa de habitación del contribuyente no entrarán a formar parte de la base de aplicación de la renta presuntiva mínima ni de la renta de goce.
- b) Se eliminaron de la base del avalúo los bienes por destinación (maquinaria).
- c) Se determinó que las mejoras agropecuarias serán incorporadas al valor del avalúo sólo a partir del cuarto año de realizadas. Además, según vimos en la Sección III, E.3, se determinó también que, en el

²¹ *Ibid.*, pp. 254-6.

futuro, sólo se tomará el 85% del avalúo catastral de los precios rurales para calcular el impuesto de patrimonio y la renta presuntiva, lo cual equivale a una disminución del 15% en las tasas efectivas correspondientes.

Otras medidas incorporadas en los decretos de emergencia presentan problemas específicos. Así, por ejemplo, la excepción del impuesto de ganancias ocasionales a la propiedad raíz adquirida por el Estado mediante expropiación introduce una fragante inequidad en el sistema tributario. No puede aceptarse que por razones de comodidad administrativa se otorgue una gabela de este tipo a ciertos contribuyentes; más aún, este privilegio puede dar origen a prácticas de corrupción. Así mismo, la disposición de que en estos casos no se podrá pagar un valor superior al 30% del valor del avalúo es razonable, pero la existencia de los mecanismos de autoavalúo puede crear situaciones de difícil manejo, a pesar de que en este caso se estipuló deben haber transcurrido por lo menos dos años a partir de la fecha del autoavalúo.

Debe observarse que este conjunto de disposiciones reducen significativamente los gravámenes totales vinculados con la propiedad raíz. En consecuencia, el efecto de la nivelación inicial del catastro se verá reducido significativamente por el impacto de las demás modificaciones, especialmente durante el primer año de vigencia de las nuevas normas. Por este motivo, sería grave que el gobierno utilice con laxitud las excepciones previstas al ajuste mínimo del 50% de la tasa de inflación y, más grave aún, que el Congreso decidiera reducir este límite inferior o disminuir aún más la base de los avalúos de los predios rurales sobre el cual se aplica el impuesto de patrimonio y se calcula la renta presuntiva, como insistentemente lo han solicitado los gremios de esta actividad. Debe observarse, en este sentido, que es muy poco probable que el gobierno decrete ajustes automáticos superiores al mínimo que le fija la ley, en razón de que tales ajustes constituirán una autorización expresa para elevar los arriendos en

las grandes ciudades en el marco del nuevo régimen de arrendamiento. De ser bajos los ajustes generales, se podría configurar una situación en la cual la propiedad raíz que se arrienda y que tiene valores inferiores a los 4 millones de pesos, ajustaría éstos en todo caso mediante el expediente del autoavalúo con el objeto de conservar el valor real de los arriendos, mientras que la propiedad que se arrienda y que tiene valores superiores a ese límite apenas estaría afectada por ajustes generales muy inferiores. Este sería un resultado desafortunado, que indica la necesidad de mantener un límite de reajuste automático del catastro relativamente elevado y, en general, de desarrollar normas que eviten contradicciones entre el manejo del régimen de arrendamientos y los efectos fiscales favorables que se esperan de las nuevas normas catastrales.

V. Finanzas departamentales y municipales

A. Introducción

El Cuadro 10 muestra el lento dinamismo de los impuestos departamentales y municipales desde la década pasada. En términos reales, dichos impuestos disminuyeron en la primera mitad de los años setenta. Los impuestos departamentales y de las capitales de departamento, comenzaron a recuperarse a mediados de dicha década y han mostrado desde entonces un crecimiento moderado. Sin embargo, si se compara el período 1967-81 como un todo el crecimiento real de los impuestos de los gobiernos subnacionales ha sido un escaso 21%, que se compara muy desfavorablemente con el crecimiento del 117% en el Producto Interno Bruto. La elasticidad promedio de dichos recaudos es muy baja (0.24) y refleja la inelasticidad de la mayor parte de los ingresos, con excepción del impuesto de industria y comercio de las capitales de departamento (con una elasticidad de 1.37).

Los motivos de este lento dinamismo fueron objeto de un cuidadoso análisis por parte de la Misión Financiera de Finanzas

CUADRO 10

IMPUESTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES, 1967-1981
(Millones de pesos de 1970)

	Departamentales				Municipios capitales			Otros municipios		
	Total	Licores	Tabaco	Cerveza	Total	Industria y comercio	Predial	Total	Industria y comercio	Predial
1967	2.497	1.018	619	549	1.019	174	332	448	77	156
1968	2.507	1.031	616	558	1.118	185	325	464	79	171
1969	2.548	1.080	605	566	1.241	175	375	471	81	171
1970	2.533	1.086	607	562	1.194	193	369	443	74	156
1971	2.455	1.083	608	508	1.250	210	353	440	85	161
1972	2.377	1.100	575	495	1.237	209	366	422	88	155
1973	2.320	1.076	563	478	1.295	223	385	412	84	159
1974	2.288	1.051	589	491	1.152	225	350	384	78	160
1975	2.376	1.080	642	531	1.139	261	360	399	80	142
1976	2.432	1.116	639	547	1.113	283	358	322	85	130
1977	2.707	1.245	696	627	1.197	317	339	295	83	117
1978	2.757	1.370	629	609	1.261	328	360	260	70	109
1979	2.725	1.402	618	647	1.373	383	361	239	68	100
1980	2.845	1.444	646	625	1.190	416	339			
1981	3.146	1.495	742	726	1.406	497	399			
Crecimiento anual %:										
1967-81 ^a	1.7	2.8	1.3	2.0	2.3	7.8	1.3	- 5.1	- 1.0	- 3.6
1977-81	3.8	4.7	1.6	3.7	4.1	11.9	4.2			

^a 1967-79 en el caso de otros municipios.

FUENTE: Misión de Finanzas Intergubernamentales y Contraloría General de la República. Deflactor implícito de los gastos de consumo del gobierno de Cuentas Nacionales.

Intergubernamentales²². Algunas de las recomendaciones más importantes de la Misión en esta materia fueron adoptadas por la Administración Betancur durante la emergencia económica. En materia departamental, se le entregó a los departamentos un impuesto importante sobre vehículos automotores, se reestructuró el impuesto de licores, y se modificaron las normas sobre el juego de chance; de menor importancia relativa fueron las modificaciones sobre impuesto y subsidio a la gasolina e impuesto de cigarrillos. A nivel municipal, las modificaciones más importantes se dieron en materia de impuesto predial e industria y comercio; el impuesto de circulación y tránsito tuvo también algunas modificaciones importantes. Además, la principal transferencia a los municipios fue objeto de reestructuración total, en tanto que el situado fiscal sufrió alteraciones importantes como consecuencia del cambio en el régimen de la Cuenta Especial de Cambios. En las páginas que siguen, se analizará el impacto de estas medidas sobre las finanzas departamentales y municipales.

B. Impuestos departamentales

1. Impuestos a los vehículos automotores

Una característica notoria de las finanzas departamentales ha sido la ausencia de un renglón elástico en su estructura tributaria que no tenga además una incidencia claramente regresiva. Al corroborar esto, la Misión de Finanzas Intergubernamentales recomendó crear un impuesto importante de rodamiento a nivel departamental, en concordancia con la función que desempeñan las entidades territoriales en materia de construcción y conservación de carreteras.

Durante los últimos años, han existido en el país dos impuestos a los vehículos que se cobran anualmente: el impuesto de circulación y tránsito (llamado también de placas, rodaje, etc.), que tiene un carácter esencialmente municipal, pero que se reco-

lecta en algunos casos a nivel departamental, y el impuesto de timbre nacional. El primero de ellos está reglamentado por acuerdos y ordenanzas y sólo en el caso de Bogotá se le ha tratado de dar alguna importancia en los últimos años, al establecerlo sobre la base del valor comercial de los vehículos. El carácter municipal de este impuesto es problemático ya que genera una competencia a través de bajos gravámenes para atraer el registro de los vehículos, especialmente en el caso de Cundinamarca. Este fue un motivo adicional por el cual la Misión de Finanzas recomendó que un gravamen importante a los vehículos tuviera un carácter departamental. El impuesto de timbre tiene su sustento en la Ley 2 de 1976 y ha venido desactualizándose como consecuencia del ajuste imperfecto por inflación que ha tenido desde entonces. Estos dos impuestos produjeron en 1981 unos \$ 710 millones en todo el país: \$417 de ellos a nivel municipal (\$225 en Bogotá), \$ 93 a nivel departamental (\$71 en Cundinamarca) y \$200 a nivel nacional²³.

Las reformas introducidas durante la emergencia económica modificaron ambos gravámenes. En primer lugar, establecieron una base (valor comercial) y una tarifa (dos por mil) uniformes para el impuesto municipal de circulación y tránsito de vehículos particulares, para evitar el tipo de competencia indicada, dejando la libertad de los municipios para establecer los gravámenes exclusivamente en el caso de los vehículos de servicio público. En segundo lugar, se cedió a los departamentos y al Distrito Especial de Bogotá el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, dándole una estructura enteramente nueva. Se estableció que sólo se cobrará sobre vehículos particulares, con base en una tarifa progresiva, con un mínimo de 8 y un máximo de 25 por mil. Dada la alta elasticidad ingreso de la demanda de vehículos, tanto

²³ El dato de recaudo del impuesto de timbre nacional es estimado con base en los de años anteriores; el de circulación y tránsito de Cali se estimó con base en los recaudos de 1982.

²² *Ibid*, Parte 4.

en términos de cantidad como de calidad, la estructura tarifaria garantiza una alta progresividad del tributo. La alta elasticidad-ingreso de la demanda se refleja además en el crecimiento esperado del parque automotor (5.3% de los renglones relevantes, de acuerdo con las estimaciones del Estudio Nacional de Energía para el período 1983-1990), que seguramente está acompañado por un mejoramiento progresivo en la calidad de los vehículos y un rejuvenecimiento del parque automotor. Además, aunque inicialmente beneficia a ciertas regiones (Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y el Valle, según el Cuadro 11), el mayor crecimiento esperado se encuentra en el resto del país.

El Cuadro 11 presenta una estimación del valor aproximado de dicho impuesto, a precios de 1983, de acuerdo con el cuadro de avalúos comerciales del INTRA. A nivel de los Departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, se estima un recaudo global de unos \$4.556 millones, con un producto adicional a nivel municipal de \$616 (incluyendo el 2 por mil que recaudará Bogotá por este concepto). Los municipios continuarán cobrando además los impuestos existentes sobre vehículos de servicio público, que pueden representar una cuarta parte del total de sus recaudos. Ello indicaría que el producto adicional esperado es del orden de \$4.662 millones, \$3.497 a nivel departamental y \$1.215 a nivel municipal (incluyendo Bogotá).

El monto global de los recaudos es muy inferior al que esperaban algunos departamentos cuando se comenzó a discutir la reforma. El motivo básico es que la mayor parte de los vehículos del país quedan clasificados en los dos rangos más bajos de la escala de tarifas. Por este motivo podría ser conveniente elevar gradualmente este impuesto, estableciendo temporalmente un reajuste de las escalas de tarifas con la inflación inferior al 100%. El establecimiento de un reajuste incompleto por inflación tendría una ventaja adicional en los próximos años: como los recaudos dependen en un grado muy alto del valor de los vehícu-

los nuevos, ya que son éstos los que se sitúan en los rangos altos de la tarifa, estos podrían disminuir en términos reales si hay una baja en las ventas de automóviles o si se reduce sustancialmente la importación de vehículos de lujo, ya sea por motivos cambiarios o por efecto del alto gravamen de timbre al cual quedaron sujetos. Por este motivo, la posibilidad de establecer un reajuste por inflación inferior al 100% puede ser importante, no sólo para elevar gradualmente el valor del tributo, sino también para conservar los recaudos reales en el futuro inmediato.

2. Licores

La renta de licores ha constituido el principal rubro de ingresos tributarios de los departamentos a través del siglo XX. La fuente principal de esta renta es el usufructo del monopolio sobre la producción de aguardiente: los departamentos producen en la actualidad un poco más de 100 millones de botellas de dicho licor al año (Ver Cuadro 12), sobre las cuales generan una utilidad promedio por botella de \$150. Ejercen además el monopolio sobre la producción de otros licores (en el caso de Antioquia, el monopolio global de "producción, introducción y venta" de licores que permite el Código Político y Municipal), y cobran un impuesto nacional de consumo en el caso de otros licores, tanto nacionales como extranjeros.

Este último impuesto fue el foco central de la reforma durante la emergencia económica. Como otros gravámenes departamentales y municipales, era un impuesto específico, fijado en 1958 y reajustado por última vez en 1966, con montos de \$16.80 para licores extranjeros, \$15.20 para nacionales y \$6.20 para vinos extranjeros. Con la desactualización que tuvo el gravamen en la década del setenta, los departamentos han tratado de elevarlo a través de ordenanzas, generando un régimen caótico e inconstitucional. El Cuadro 12 muestra los gravámenes promedio que efectivamente se cobraban en el país antes de la reforma. Según se indica en el cuadro, los licores na-

CUADRO 11
IMPUESTOS A LOS VEHICULOS PARTICULARES

	Número vehículos (miles)	Valor promedio (miles \$)	Tasa promedio (timbre nacional)	Recaudos (miles pesos)	
				Timbre nacional	Circula- ción y tránsito
A. Cálculo del recaudo					
Automóviles nacionales	200.0	425	1.20	1.020	170
Automóviles y camionetas					
Importados: 1980-2	36.8	1.511	2.04	1.134	111
Anteriores	83.8	436	1.35	493	73
Camperos: 1980-2	47.9	718	1.47	506	69
Anteriores	92.0	383	1.27	447	70
Vehículos nuevos (1983)	47.8	1.119	0.87 ^a	465	53 ^a
Camiones	50.1	700	1.40	491	70
TOTAL	558.4	601	1.36	4.556	616
B. Distribución regional del parque de vehículos particulares					
Bogotá	22.3	Tolima	2.5	2.5	
Cundinamarca	17.3	Boyacá		2.5	
Valle	12.9	Bolívar		2.2	
Antioquia	12.7	Risaralda		1.7	
Atlántico	5.3	Magdalena		1.7	
Santander	4.8	Quindío		1.7	
Caldas	2.6	Otros	9	9.8	

^a Se supone que los vehículos están en circulación 6 meses en promedio.

FUENTES:

A. Parque automotor del servicio particular: Según Estudio Nacional de Energía, ajustado por las adiciones efectivas en 1981 y 1982. Número de vehículos nuevos en 1983: se supone que la producción nacional permanece al nivel de 1982 y que las importaciones disminuyen en un 10o/o. Cabría anotar que hay una discrepancia notoria con las estadísticas del INTRA, que calculan un parque de 675.405 vehículos particulares a fines de 1981, contra 510.600 a fines de 1982 de acuerdo con los cálculos que aquí se incluyen. Esta discrepancia se debe a la escasa mortalidad de vehículos que registra el INTRA. Incluso si el parque es de 100.000 vehículos mas ello no afectaría sensiblemente nuestros cálculos. Como se trataría básicamente de vehículos viejos, su valor promedio y tasas serían bajas; suponiendo valores de \$250.000 y 0.80o/o, los recaudos por concepto de impuesto de timbre nacional aumentarían en \$200 y los de circulación y tránsito en \$50 millones.

Valor promedio: a) Vehículos nacionales: Valores comerciales establecidos por el INTRA (Resolución 0255 de 1983) para vehículos de 1970-82 ponderados por la producción de cada vehículo en cada año; b) Importados: 1980-2, con base en valores comerciales e importaciones de los principales modelos: para años anteriores, se supuso una disminución del 10o/o anual en el valor promedio de importaciones de 1980; c) Vehículos nuevos: supone un incremento en los precios de vehículos nacionales del 10o/o y de los importados del 15o/o en relación al valor de los modelos en 1982; d) Camiones: aproximación simple.

Tasa promedio: Ponderación de tasas de cada tipo de vehículo nacional de 1970-82 e importado de 1980-2; para los importados anteriores a 1980, proyectada con base en un análisis de regresión.

B. INTRA, Parque automotor 1981

CUADRO 12

DATOS BASICOS SOBRE EL IMPUESTO DE LICORES

A. Gravámenes existentes antes y después de la reforma

		(1) Antes de la reforma (pesos por botella)		(2) Después de la reforma
		Legal	Real	(% del precio del aguardiente)
Licores:	Importados	16.80	47.98	35
	Nacionales	15.20	56.10	35
Vinos:	Importados	6.20	20.83	35
	Nacionales	—	12.59	5

B. Producción e importación de los principales licores e incremento en los recaudos

	(1) Producción importación	(2) Incremento en Recaudos (millones de pesos)	
	(miles de botellas)	(a) Precio del aguardiente: \$268	(b) Precio del aguardiente: \$300
Licores de monopolio			
Aguardiente	102.377	—	3.276.1
Ron	21.908	—	701.1
Otros	459	—	14.7
Brandy nacional	4.781	180.2	233.8
Licores importados	4.351	199.4	248.1
Vinos nacionales	18.400	14.9	44.3
Vermouth nacional	2.400	34.1	41.8
Vinos importados	3.384	20.2	31.1
Total incrementos:			
En renta de monopolio		—	3.991.9
En gravámenes de consumo		448.8	599.0

C. Participación de los principales departamentos en la producción de aguardiente

Antioquia	28.7	Tolima	3.7
Caldas	18.8	N. Santander	3.2
Valle	12.6	Boyacá	3.1
Cundinamarca	9.9	Meta	2.2
Santander	4.4	Huila	2.1
Cúcuta	4.4	Otros	2.4

FUENTES:

A. Gravámenes departamentales según ACODIL, ponderados por el producto de la venta en los diferentes departamentos; se incluye el derecho de bodegaje establecido por el Valle el 30 de marzo de 1982. Estos cálculos incluyen a Antioquia, que ejerce el monopolio de introducción y venta, y Chocó y Guajira, por falta de datos.

B. Datos de producción e importaciones para 1980, según DANE: en el caso de vinos y vermouth nacionales, estimativos de CORPOVINOS. Se supone que el vermouth paga el gravamen como aperitivo.

C. DANE.

cionales estaban pagando en promedio un impuesto mayor que los importados, ya que 12 de los 19 departamentos a los cuales se refiere la información así lo hacían; esta anomalía ocurría además en el caso de los vinos en 4 departamentos. Los gravámenes adicionales eran además claramente anticonstitucionales, ya que el impuesto de consumo de licores es un impuesto nacional cedido a los departamentos y, por lo tanto, no puede ser modificado mediante ordenanzas. Varias de estas habían sido demandadas, con fallos desfavorables para los departamentos en todos los casos.

Las reformas introducidas buscaron actualizar el impuesto nacional de consumo, uniformando de esta manera el régimen entre diferentes departamentos y eliminando anomalías jurídicas existentes. Se estableció además un gravamen calculado sobre el precio promedio del aguardiente nacional, lo cual lo defiende contra la inflación y permite a los departamentos manejar la base del tributo. El control que tienen los diferentes departamentos sobre el precio promedio del aguardiente depende obviamente de su producción; el Cuadro 12 indica que cuatro de ellos (Antioquia, Caldas, Cundinamarca y Valle) controlan el 70% de la producción, y podrán manejar así el valor del gravamen.

El impacto de la medida sobre los recaudos departamentales aparece indicado en el mismo cuadro. Como se ve claramente, con el nivel de \$268 que tenía el precio del aguardiente en el momento de la reforma, los recaudos departamentales por concepto de impuesto de consumo se incrementaban en \$450 millones. Sin embargo el incremento consecuente en el precio de los productos competitivos permitirá a los departamentos elevar el precio de los licores de monopolio. El Cuadro 12 contempla una elevación moderada del precio, a \$300 por botella de aguardiente y un monto absoluto similar para el resto de productos del monopolio. El efecto de esta alza sería doble. Por una parte, incrementaría aún más los impuestos de consumo, elevando los recaudos por tal concepto en un total

de \$600 millones. El beneficio más importante sería la mejora en las utilidades del monopolio, que se elevarían en \$4.000 millones.

Vale la pena indicar que, a pesar de que el consumo nacional de licores está representado en un porcentaje muy alto por el aguardiente, es dudoso que las licoreras hagan uso excesivo del control que tienen sobre el gravamen de consumo, elevando desmesuradamente el precio de dicho licor. De hecho, una elevación del precio del aguardiente sólo se transmite en un 35% sobre el resto de licores y, por ello, eleva el precio relativo de los productos de monopolio. Según lo comienzan a experimentar algunos departamentos, esto conduce a un desplazamiento del consumo, y puede conducir a una disminución en los recaudos, ya que las utilidades para los departamentos por botella de aguardiente son en promedio superiores a los gravámenes de consumo. Por este motivo, no se puede pensar que la asociación del impuesto al precio del aguardiente conduzca a un manejo imprudente de los precios, según lo han sugerido algunos críticos de la reforma.

3. Impuesto al juego de chance

El juego de chance se ha venido ejerciendo en el país en forma ilegal desde hace varios años. Antioquia y el Valle del Cauca comenzaron a regularlo a través de sus loterías y la Ley 1a. de 1982 lo legalizó a nivel nacional. Dicha ley estableció que debería cobrarse como impuesto un 10% sobre el valor de las apuestas. Esta norma es impracticable, debido al alto costo administrativo que podría implicar su adopción. Por ello, el decreto reglamentario (Decreto 421/82) estableció, con base en la experiencia de Antioquia y Valle, que el impuesto se cobraría a través del valor de un formulario, cuyo precio se fijó en \$4.50 estableciendo además un valor máximo de apuestas por formulario (\$500). Se estableció así una anomalía jurídica, ya que el decreto reglamentario cambiaba las características del gravamen. Además, permitía que el impuesto se redujera sustancialmen-

te como proporción de las apuestas, si éstas alcanzaban valores altos.

El Decreto 386 de 1983 despejó la anomalía jurídica, al establecer que el gravamen sería el valor del formulario. Además, con base en información proveniente de los distintos departamentos, que indican que el valor promedio de la apuesta oscila entre \$55 y \$80, se estableció un gravamen del 6% sobre el valor máximo de la apuesta por formulario; de esta manera, se generará un impuesto aproximado del 10% sobre las apuestas en formularios cuya apuesta máxima sea de \$100. Además, para permitir acercar el gravamen al 10% para apuestas altas, se permitió que existiera más de un formulario. Obviamente, las conveniencias administrativas mantendrán el número de formularios diferentes en un rango muy bajo, posiblemente no más de uno a tres.

La Ley 1a. de 1982 había dispuesto además que Bogotá y Cundinamarca se asociaran forzosamente para legalizar el juego en sus territorios. Esta norma resultó de difícil aplicación, retardando la legislación en la capital de la República. Por este motivo, el Decreto 386 permitió que las loterías de Bogotá y Cundinamarca se separaran para fines de la legalización.

El impacto de estas medidas es difícil de cuantificar. Un punto de partida podría ser el recaudo potencial por concepto de chance antes de la reforma, partiendo de los datos de Antioquia y Valle, donde la legalización lleva un tiempo más largo. Estos dos departamentos presupuestaron por este concepto una suma de \$393 millones para 1983 en transferencias efectivas para salud provenientes del juego de chance (suma que representa un porcentaje alto del recaudo bruto, dados los bajos costos de administración). Con el mismo rendimiento por habitante en el resto del país, el juego produciría así un poco más de \$1.500 millones a nivel nacional, muy inferior a la suma optimista de \$5.000 que se estimó a comienzos de 1982. Sin embargo, no se puede suponer que el rendimiento por habitante de este gravamen sea en todo el país

similar al del Valle y Antioquia; un supuesto alternativo, según el cual esto sólo ocurriría en Bogotá, pero sería de un 50% en el resto del país, daría un total de unos \$1.100 millones. Vale la pena indicar, sin embargo, que esta suma representaría un alto porcentaje de las transferencias de las beneficencias y loterías para salud, que en 1981 representaron \$2.744 millones a nivel nacional.

La reforma adoptada durante la emergencia económica tiene, según hemos visto, dos efectos básicos. El más importante es poner en funcionamiento la legalización en Bogotá y Cundinamarca. Con base en el segundo supuesto, indicado en el párrafo anterior, y de un incremento efectivo de un 35% en el gravamen con la reforma, esto generaría transferencias para salud en estas regiones del orden de \$375 millones, muy inferiores a los \$1.000 estimados por las loterías respectivas. En el reto del país, el incremento en el gravamen produciría unos \$300 millones, muy similar a lo estimado por los departamentos, que totaliza unos \$375 millones²⁴. De esta manera, la reforma al juego de chance tendría un efecto favorable sobre las finanzas de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá de unos \$675 millones.

4. Impuesto y subsidio a la gasolina

Los departamentos reciben desde hace dos décadas un impuesto de 4 centavos por galón de gasolina, y un subsidio adicional a cargo de Ecopetrol de 6 centavos. Obviamente, los ingresos correspondientes se han reducido enormemente en términos reales como consecuencia de la inflación que ha registrado la economía colombiana, hasta llegar a representar una proporción ínfima del precio de la gasolina (0.6 y 0.9 por mil respectivamente). Las dificultades financieras de Ecopetrol y el Fondo Vial Nacional

²⁴ Estimativos de recaudos adicionales presentados por las Secretarías de Hacienda Departamentales al Ministerio de Gobierno; incluye un estimativo de incremento del 350/o en los recaudos de Antioquia por este concepto.

no permitirían incrementar fuertemente la participación de los departamentos en el corto plazo. Por ello, se estableció solamente un cambio moderado en la participación departamental en los gravámenes a la gasolina. En 1984 se impedirá un deterioro adicional en los ingresos reales a las entidades territoriales, al hacer la transición de un impuesto y subsidio específicos a cuantías fijadas sobre el precio de la gasolina. En el caso del impuesto, la participación departamental se incrementará al 1 por mil en 1985 y al 2 por mil a partir de 1986; el subsidio se elevará además a 1.8 por mil desde 1985. Si se parte del consumo de gasolina estimado para 1985 por el Estudio Nacional de Energía y si se supone que el precio real de la gasolina permanece constante, ello implicaría ingresos adicionales para los departamentos (en pesos de 1983) de \$120 y \$212 millones en 1985 y 1986 respectivamente.

La conveniencia de elevar aún más la participación de los departamentos depende de un análisis global de los impuestos a la gasolina. En este aspecto, la Misión de Finanzas Intergubernamentales encontró que, dado el precio al público no ha superado el costo de la gasolina importada, el impuesto no ha recaído en forma alguna sobre los usuarios de las carreteras, sino que ha sido financiado exclusivamente por Ecopetrol. Es decir, ha constituido una transferencia que hace esta empresa, principalmente al Fondo Vial, pero también a la Tesorería Nacional (impuesto a las ventas), a los municipios (cesión de dicho impuesto) y a los departamentos. De esta manera, las finanzas de Ecopetrol se han debilitado excesivamente y el país ha carecido del nivel de exploración de hidrocarburos que requiere. De hecho, la fijación del precio en refinería y, en consecuencia, del monto de los impuestos, ha representado una decisión discrecional del gobierno, mediante la cual se han plasmado las prioridades de gastos (la Administración Turbay, por ejemplo, prefirió financiar su plan de carreteras en vez de intensificar la búsqueda de petróleo) y la pugna por recursos, especialmente

en Ecopetrol y el Ministerio de Obras Públicas²⁵.

Así las cosas, una reforma más sustancial de la participación departamental en los impuestos a la gasolina debe hacer parte de un rediseño global de la política de precios e impuestos, y de la división de funciones entre las entidades territoriales y el Fondo Vial Nacional en torno a la construcción y conservación de carreteras. Los incrementos en dicha participación deben recaer en especial sobre los recursos del Fondo Vial y no sobre las finanzas de Ecopetrol, y deben hacer parte de una política de descentralización de los recursos del Fondo, sobre todo hacia los departamentos con mayor capacidad administrativa. Sobre este aspecto, cabe anotar que los recursos para inversión en carreteras departamentales no se han ampliado significativamente, no sólo por los incrementos muy reducidos en el impuesto y subsidio departamentales asociados a la gasolina, sino también por el monto mucho menor al esperado del impuesto de timbre nacional sobre automotores y las demandas diferentes a los gastos en carreteras que recaen sobre dicho impuesto.

5. Impuestos a los cigarrillos

Los departamentos han venido recibiendo tres tipos de gravámenes diferentes a los cigarrillos. El más importante de ellos es el impuesto de consumo, establecido desde hace varios años como el 100% del precio de distribución en fábrica para los cigarrillos nacionales, el 120% si estos contienen materias primas importadas, y el equivalente al impuesto pagado por la cajetilla nacional de mayor valor en el caso de los importados (\$16.44 antes de la reforma). Este régimen tributario tenía dos problemas importantes. El primero era la existencia de gravámenes diferentes para cada tipo

²⁵ Las Finanzas Intergubernamentales, *op. cit.*, pp. 309-15; Guillermo Perry y Jaime Millán, "Aspectos financieros del desarrollo del sector energético", en Mauricio Cabrera (e.), *El Estado y la Actividad Económica*, Asociación Bancaria, 1981.

de cigarrillo, netamente favorables para los importados, que pagaban a lo sumo un 50% del precio interno de distribución; esto es particularmente grave en el caso de los cigarrillos nacionales que utilizan materia prima importada, lo cual los coloca en abierta desventaja con los importados especialmente aquellos provenientes de países miembros del Pacto Andino. El segundo problema del régimen anterior era el absurdo de permitir que una empresa privada (Coltabaco) fijara una base tributaria, que se aplicaba además a los productos que competían con los que ella misma producía; como se sabe, en la práctica esto ha conducido a que produzca un tipo de cigarrillo (Montecarlo) que se consume en cantidades ínfimas, pero que regula el gravamen de los cigarrillos importados. El segundo impuesto a los cigarrillos ha sido uno del 10% sobre el precio de distribución para los nacionales y 20 centavos por cajetilla para los extranjeros, destinado a las Juntas Administradoras de Deportes de los departamentos. Además, existían varios gravámenes específicos: uno de 12 centavos por cajetilla a los importados, que venía produciendo unos \$5 millones anuales, que la Nación nunca distribuía a los departamentos, y varios gravámenes temporales que se había autorizado cobrar a los departamentos del Huila, Tolima y el Valle a fines de la década del sesenta, y que dichos departamentos seguían cobrando ilegalmente.

La reforma a los impuestos de los cigarrillos buscó uniformar el tratamiento a los diferentes tipos de cigarrillos, eliminar la capacidad de Coltabaco de fijar el gravamen a los importados, y eliminar los gravámenes específicos mencionados en el párrafo anterior. Para todos los cigarrillos nacionales, se estableció un gravamen del 100% del precio de distribución en fábrica; esto implica una reducción del 20% para aquellos que utilizan materia prima importada, que busca incrementar su competitividad frente a los importados, especialmente del Pacto Andino. Para los cigarrillos importados, se estableció un gravamen del 100% sobre el precio CIF, y se les ex-

tendió además el impuesto del 10% para deportes. Esta base tributaria es más favorable que la de los cigarrillos nacionales, ya que no incorporan ciertos costos internos de distribución, pero se estableció para evitar un incremento muy fuerte en el gravamen. Para evitar que los cigarrillos provenientes del Pacto Andino se beneficien de la base tributaria más favorable, se les aplicó la misma de los cigarrillos nacionales (precio interno de distribución).

A pesar de la uniformidad que introduce al tratamiento tributario de los diferentes tipos de cigarrillos, esta medida ha sido motivo de diversas críticas con posterioridad a su expedición. Ello implica un incremento en los gravámenes a los cigarrillos importados de aproximadamente \$5 por cajetilla, que con el nivel de importaciones legales en la actualidad generaría ingresos departamentales adicionales por \$250 millones. Se argumenta, sin embargo, que la medida puede incrementar el contrabando. La reciente elevación de la tasa de cambio negra no lo indica así. Sin embargo, para combatir el contrabando, cuyo efecto potencial sobre las finanzas departamentales es mucho mayor que el de la medida anotada (algunas estimaciones establecen el contrabando de cigarrillos en unos 450 millones de cajetillas al año)²⁶, se podría permitir que los departamentos establezcan reducciones *temporales* en el gravamen con ese fin, no aplicables a los productos provenientes del Grupo Andino; una medida de esta naturaleza, unida a las nuevas condiciones del mercado negro de divisas y a medidas policivas adecuadas, podría tener un efecto saludable sobre los recaudos de los departamentos. Una reducción temporal es mucho más razonable en las circunstancias que un retorno al régimen anterior, no sólo porque la lucha contra el contrabando no debería estar asociada a reducciones permanentes de los gravámenes, sino también por las fallas evidentes de dicho régimen. Un ajuste adicional a la medida expedida durante la emergencia podría ser la de fijar

²⁶ Mauricio Carrizosa, "El mercado de cigarrillos en Colombia": características y polémicas, *Coyuntura Económica*, julio 1982.

por períodos de seis meses el gravamen a los cigarrillos importados, para evitar que este fluctúe con cada importación, tomando como base el precio CIF durante el último trimestre; ello también contribuiría a reducir un poco el valor efectivo del gravamen.

c. Impuestos municipales

1. Impuesto predial

Según se observa en el Cuadro 10, el impuesto predial es el que más ha sufrido como consecuencia de la inflación en la década del setenta. Los recaudos reales continuaban siendo todavía inferiores a lo que eran a comienzos de la década del setenta, de manera muy notoria en los municipios no capitales de departamento. Como proporción del Producto Interno Bruto, los recaudos por concepto de impuesto predial eran de un 4.3 por mil a fines de la década del sesenta, reduciéndose a un 2.1 por mil en los últimos años. El dinamismo que muestra este impuesto a nivel global entre 1977 y 1981 está asociado casi exclusivamente al inmenso esfuerzo de Bogotá por actualizar su catastro, que le permitió a la capital del país tener un crecimiento anual de sus recaudos del 40% durante este período.

Los datos anteriores indican que los valores catastrales deberían duplicarse para que los recaudos alcanzaran los niveles relativos de hace 15 años. En la parte IV del trabajo vimos, sin embargo, que el efecto de la reforma es incrementarlos en un poco más del 50%. El efecto potencial de estos incrementos es de unos \$2.100 a \$2.400 millones, según se muestra en el Cuadro 13. Como los recaudos por concepto de impuesto predial han perdido su dinamismo en Bogotá en los últimos años, la reforma catastral sólo elevará los recaudos por concepto de impuesto predial a un 2.7 por mil del Producto Interno Bruto, una proporción todavía muy inferior a la que era normal hace quince años.

Este hecho, y algunas consideraciones de la parte V, indican que el reajuste del 10% anual en el catastro es una cuantía baja y que es necesario todavía realizar un gran esfuerzo para actualizar los valores catastrales en el país. Por este motivo, sería desafortunado que el gobierno nacional sólo permitiera reajustes en los valores de los predios cercanos al 50% del índice de inflación, ya que ellos contribuirían a una nueva desactualización del catastro. En realidad, en las actuales circunstancias de subvaloración de los predios, una de las mayores virtudes del reajuste automático es que permitiría a las autoridades catastrales hacer reavalúos bien hechos en las zonas más críticas, en vez de tener que hacer masivamente reavalúos de escasa importancia. Además, el mantenimiento de valores catastrales más reales permite que los requisitos administrativos sean proporcionalmente más reducidos y que exista, por lo tanto, una menor resistencia a su aplicación.

Las normas catastrales expedidas durante la emergencia económica establecieron también un rango del 4 a 12 por mil en la tasa que pueden establecer los municipios para el impuesto predial en sus territorios. Se exceptúan, sin embargo, las tasas más altas existentes, y se permiten que ellas superen el límite máximo en el caso de los lotes de engorde, con el propósito de aplicar políticas de desarrollo urbano. Vale la pena indicar que dentro de los límites están las sobretasas municipales (v. gr. de arborización y parqueo), pero no las de las corporaciones regionales. El rango establecido no permite ninguna flexibilidad a los municipios más grandes del país, que ya tienen tasas cercanas a la máxima permitida. Las grandes ciudades no tendrán así mecanismos diferentes a los avalúos y la incorporación de nuevas edificaciones para mantener o elevar el valor real de los recaudos. En algunas ciudades intermedias y en los municipios pequeños, los concejos municipales podrán elevar las tasas para dinamizar sus ingresos especialmente en aquellos períodos en los cuales los valores catastrales reales muestren una disminución. Además,

CUADRO 13
INCREMENTO POTENCIAL DE LOS RECAUDOS DE IMPUESTO PREDIAL

	Incre- mento en avalúos	Tasa efectiva (por mil)	Incre- mento en recaudos	Tasa efectiva (por mil)	Incre- mento en recaudos
Medellín, Cali y Barranquilla	92.445	8	739.6	10	924.7
Otras capitales de departamento	72.194	6	433.2	8	577.6
Otras zonas urbanas	72.579	4	290.3	4	290.3
Zonas rurales ^a	153.817	4	615.3	4	615.3
TOTAL	391.035		2.078.4		2.407.6

^a Los incrementos en los avalúos sólo se aplican en un período de dos años.

FUENTE: Ver Cuadro 9.

cualquier municipio podrá reducir las tasas efectivas en un momento determinado, como mecanismo para que sus habitantes acepten valores catastrales más cercanos a los comerciales.

2. Industria y comercio

Según vimos en la introducción a esta parte del trabajo, el impuesto de industria y comercio ha sido el único tributo departamental o municipal que ha mostrado una alta elasticidad en los últimos quince años. Tal elasticidad ha estado asociada a la gran autonomía con la cual los municipios lo han podido manejar, en un contexto de un deterioro en sus finanzas que los obligó a robustecerlo. Sin embargo, según lo señaló la Misión de Finanzas Intergubernamentales, esta autonomía había conducido a un régimen caótico, con una proliferación de bases, tarifas y exenciones diferentes. Por ello, recomendó que se estableciera sobre una base única (ventas brutas), tal como lo venían haciendo Bogotá, Medellín y Cali, y que se establecieran límites máximos a las tarifas, se redujeran el número de estas a

un mínimo posible y se limitaran las exenciones²⁷.

Durante la emergencia económica, el gobierno nacional acogió la mayoría de estas recomendaciones. De esta manera, extendió al país la base de ventas brutas para el impuesto, estableció tarifas máximas (7 por mil para actividades industriales y 10 por mil para servicios y comercio) y se determinó que las excepciones municipales al impuesto sólo podrían tener un carácter temporal. Además, limitó las exenciones nacionales a un mínimo, eliminando en particular las que impedían a los municipios establecer gravámenes a actividades agro-industriales. Finalmente, extendió el campo de la tributación a casi la totalidad de los servicios.

Una reforma adicional, de igual trascendencia, consistió en robustecer el gravamen para las actividades del sector financiero. Para dicho sector se estableció como base los ingresos operacionales, es decir el producto de sus colocaciones, que se aproxi-

²⁷ Las Finanzas Intergubernamentales, *op. cit.*, pp. 256-61

ma mucho mejor al concepto de ventas brutas aplicable al resto de los sectores que una base establecida sobre las captaciones de las entidades financieras. Las tasas efectivas fueron además únicas a nivel nacional, para evitar desplazamientos contables hacia aquellas ciudades con menores gravámenes. La tasa establecida fue del 4 por mil para 1983 y del 5 por mil para 1984, excepto para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, para las cuales se estableció una tasa permanente del 3 por mil.

Los recaudos esperados por concepto del impuesto de industria y comercio para instituciones financieras (exceptuando al Banco de la República) se indica en el Cuadro 14. La tributación de este sector será significativa, alcanzando un 13% de los impuestos de industria y comercio a nivel nacional, participación que es acor-

de con la proporción del valor agregado por este sector en relación con el de aquellas actividades sujetas al gravamen. El 10% de las utilidades que se calcula en dicho cuadro que pagarán las entidades financieras está sobre-estimado, ya que las utilidades del sector financiero en 1982 se vieron reducidas por las pérdidas cuantiosas en algunas entidades; si se excluyen, el impuesto en 1984 alcanza a representar un 7.4 de las utilidades de 1982. Vale la pena indicar que es posible que este gravamen se traslade a la tasa de interés activa; sin embargo, el efecto es muy reducido, ya que las utilidades representan una proporción muy baja de dicha tasa de interés. En caso contrario, implica costo para el fisco nacional, ya que las utilidades sujetas a impuesto de la renta y complementarios se verían reducidas en el monto de los impuestos de industria y comercio.

CUADRO 14

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO PARA INSTITUCIONES FINANCIERAS (Millones de pesos, con base en los ingresos operacionales de 1982)

	1983	1984	Tasa de 1984 como % de utilidades
Bancos comerciales	503.8	629.8	13.4
Corporaciones financieras	123.6	154.5	5.8
Corporaciones de ahorro y vivienda	102.2	102.2	6.9
Compañías de financiamiento comercial	49.7	62.1	20.2
Almacenes generales de depósito	22.2	27.7	8.2
Compañías de seguros generales	48.9	61.2	6.9
Compañías de seguros de vida	24.9	31.1	15.5
Reaseguradoras	21.4	26.7	7.8
Sociedades de capitalización	9.3	11.6	6.7
TOTAL	906.0	1.106.9	10.1

FUENTE: Superintendencia Bancaria. En el caso de las compañías de seguros y sociedades de capitalización, los cálculos se hicieron con base en la proyección para el año completo de los balances a 30 de septiembre.

Las reformas indicadas mejoran sustancialmente el régimen vigente en materia del impuesto de industria y comercio. Sobre ellas, cabría hacer dos apreciaciones importantes. La primera gira en torno a si ellas no recortaron excesivamente la autonomía municipal. En efecto, mientras que antes de la reforma los municipios tenían una autonomía total en el manejo de este impuesto, ahora se enfrentarían a un régimen mucho más limitado. Esto es particularmente cierto en materia de fijación de tasas máximas, para la cual podría haberse mantenido una mayor autonomía, especialmente para las ciudades de mayor tamaño. Además, si bien la base tributaria es apropiada para las ciudades grandes e intermedias, y constituye un objetivo razonable a nivel nacional, cabe preguntarse si es practicable en municipios más pequeños, donde la contabilidad en muchas de las actividades sujetas al gravamen es inexistente. Por este motivo, puede ser adecuado permitir a los municipios más pequeños utilizar bases gravables diferentes por un período limitado de tiempo.

D. Transferencias

1. Cesión del impuesto a las ventas

La nacionalización de la educación secundaria en 1975 creó una demanda de recursos importante a nivel nacional. A dicha demanda se respondió mediante la Ley 43 de dicho año, por medio de la cual se le entregó al Ministerio de Educación por un período de cinco años una parte de la cesión del impuesto a las ventas, equivalente a 4.92% del total de dicho impuesto y, adicionalmente, la mitad de la cesión correspondiente a los capitales de departamento. Esta redistribución legal fue totalmente inapropiada, ya que respondió a una necesidad fiscal permanente de la Nación con un ingreso temporal. Según se indica en el Cuadro 15, haciendo el ajuste por la creación del Departamento del Caquetá, el Ministerio de Educación estaría recibiendo en la actualidad un 8.5% del impuesto a las ventas (un 28.3% de la cesión)

de haber sido permanente la norma establecida por la Ley 43. Con la finalización del período de cinco años, las grandes beneficiadas fueron las ciudades grandes e intermedias del país, cuya participación en el impuesto a las ventas se duplicó en 1981. Los municipios pequeños también se beneficiaron, pero en cuantías muy inferiores.

El Decreto 232 de 1983 reconoció explícitamente el carácter permanente de la nacionalización de la educación secundaria, y por ello de la participación del Ministerio de Educación en la cesión del impuesto a las ventas. Tal reconocimiento hizo parte de una reestructuración total de la cesión, mediante la cual se actualizó la base poblacional, se le dio una participación a las intendencias y comisarías, se incrementó la participación de las Cajas de Previsión Departamentales, y se le entregó al Ministerio de Educación en forma permanente, después de un período de transición de tres años, el 50% de la cesión que corresponda a las cuatro grandes ciudades y el 30% de las ciudades de 100 a 500.000 habitantes.

Según se observa en el Cuadro 15, la participación del Ministerio de Educación de acuerdo con este decreto será muy inferior a lo que le hubiera correspondido con la Ley 43: un 3.8% del impuesto a las ventas y un 12.7% a la cesión. A pesar de que se le entregó una participación a las intendencias y comisarías y se elevó la de las Cajas de Previsión Departamentales, todos los grupos de municipios mejoraron su posición en relación con la Ley 43, pero en especial las ciudades grandes e intermedias, que se vieron favorecidas por la actualización de la base poblacional. Obviamente, todos los municipios desmejoran su situación en relación con el régimen de 1981 y 1982: las ciudades de mayor tamaño, por la parte que deben entregar de su cesión al Ministerio de Educación, y los más pequeños por la actualización de la base poblacional.

De esta manera, el decreto anotado se sitúa en un punto intermedio entre dos de-

CUADRO 15

**PARTICIPACION EN IMPUESTO A LAS VENTAS EN 1983 DE ACUERDO
CON ALTERNATIVAS LEGALES**

	Ley 43/75 %	Régimen 1981/2 %	Decreto 232/83 1er año %	3er año %
A. Participación porcentual				
Municipios: Total	18.50	27.00	23.82	21.19
A. Grandes ciudades	1.94	4.75	4.43	2.61
100-500 hab. en 1973	1.64	4.02	3.66	3.03
Otros	14.91	18.24	15.73	15.56
B. Grandes ciudades	1.94	4.75	4.43	2.61
Otras capitales departamentales	2.02	4.04	3.60	2.80
Otros	14.53	18.2	15.79	15.79
Cajas de Previsión Departamentales	3.00	3.00	3.50	3.50
Ministerio de Educación	8.50	—	1.18	3.81
Intendencias y Comisarías	—	—	1.50	1.50
TOTAL	30.00	30.00	30.00	30.00
B. Millones de pesos, según presupuesto inicial, 1983				
Municipios: Total	13.297	19.410	17.123	15.235
Grandes ciudades	1.395	3.413	3.185	1.873
100-500.000 hab.	1.455	2.907	2.589	2.014
Otros	10.447	13.090	11.348	11.348
Cajas de Previsión Departamentales	2.157	2.157	2.516	2.516
Ministerio de Educación	6.113	—	850	2.737
Intendencias y Comisarías	—	—	1.078	1.078
TOTAL	21.567	21.567	21.567	21.567

Nota: En todos los casos se ha hecho el ajuste por la creación del Departamento de Caquetá.

mandas diferentes sobre los recursos de la cesión: la del Ministerio de Educación, por una parte, y la de los municipios, por otra. El Consejo de Ministros, al sopesar estas demandas, decidió sacrificar los intereses del Ministerio para evitar que la cesión a los municipios se deteriorara sustancialmente en relación con lo recibido en 1981 y 1982. Desde nuestro punto de vista habría sido aconsejable ir más lejos, en la dirección de lo propuesto por la Misión de Finanzas Intergubernamentales, reduciendo a un mínimo, e incluso eliminando la cesión correspondiente a las grandes ciudades (para las cuales ella no constituye una

parte muy apreciable de sus finanzas), y reduciendo a un 50% la participación de las ciudades intermedias. El no haberlo hecho puede complicar el financiamiento para la educación máxime cuando, según veremos en la sección siguiente, se ha afectado simultáneamente el situado fiscal.

2. Situado fiscal

La introducción de elementos de discrecionalidad en la transferencia de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios al Presupuesto Nacional eliminó como ingreso ordinario de la Nación dichas utilidades.

Esta reforma afectó así en forma significativa el situado fiscal, que equivale en la actualidad al 16.5% de los ingresos ordinarios de la nación. El impacto de esta reforma se observa en el Cuadro 16. En 1983, sólo se refiere al 16.5% de la diferencia entre las utilidades efectivas y las presupuestadas, en tanto que desde 1984 se refiere a la participación del situado en el total de las utilidades.

Este cálculo exagera el efecto real que puede tener la reforma sobre el financiamiento de la educación y la salud, por dos motivos diferentes. En primer lugar, no contempla el mayor dinamismo que pueden tener otros ingresos ordinarios de la Nación por efecto de la reforma fiscal. De hecho, se desvincula como ingreso ordinario un rubro muy errático, que comenzará a disminuir en términos reales a partir de 1984, según se observa en el cuadro, lo cual obligará al gobierno nacional a generar nuevos recursos tributarios. En segundo lugar, el gobierno no puede por motivos políticos dejar de hacer transferencias a los FER y los SSS equivalentes al monto total de sus gastos. Ello indica que, en la práctica, hará las transferencias a dichas entidades, aunque no en la forma obligatoria que implica la figura del situado fiscal. En este sentido, la disminución de esta transferencia no genera estrictamente cargas fiscales para los departamentos.

Ello significa, sin embargo, un riesgo importante para el financiamiento, especialmente de la educación. Por este motivo, sería apropiado garantizar en forma mucho más efectiva los ingresos para la educación y la salud. La fórmula más indicada sería determinar que los FER y los SSS no recibirán en años futuros una suma *real* inferior a lo apropiado en la ley de presupuesto correspondiente a 1983. En el decreto modificatorio de la Cuenta Especial de Cambios, el gobierno estableció, según vimos, una norma en este sentido, pero restringida a los valores *nominales* presupuestados, lo cual carece en realidad de efectividad.

CUADRO 16

EFFECTO DE LA REFORMA DE LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS SOBRE EL SITUADO FISCAL (Millones de pesos de 1983)

	(1) Utilidades de la Cuenta (Incluyendo renglones tributarios)	(2) Efecto potencial sobre el Situado
1978	16.449	
1979	31.678	
1980	53.556	
1981	72.030	
1982	68.951	
1983	76.867	3.838
1984	69.922	11.537
1985	54.997	9.075

Fuente: (1) Juan Carlos Jaramillo y Armando Montenegro, "Cuenta Especial de Cambios: Descripción y Análisis de su Evolución Reciente", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 2, septiembre 1982, y Montenegro, "Proyección Preliminar de la Evolución de la Cuenta Especial de Cambios", Memorando preparado a la Comisión de Reforma Fiscal, diciembre 1982. Deflactor utilizado: consumo del gobierno, suponiendo una inflación del 25o/o en 1982 y del 20o/o en 1983-5; para estos últimos años, se supone una devaluación de 25o/o.

(2) 1983: 16.5o/o del producto menos lo aforado en la ley de presupuesto (excluyendo el producto de los renglones tributarios); 1984-5 16.5o/o del producto total.

Si se introduce la modificación señalada, no se podría avanzar en otras direcciones, en especial hacia el establecimiento de un Fondo de Inversiones Regionales con una proporción de las utilidades de la Cuenta, según lo han sugerido algunos parlamentarios. Ello conduciría a una doble presión sobre el presupuesto nacional: por el lado del financiamiento de la educación y la salud, y por una menor disponibilidad sobre los recursos de la Cuenta Especial de Cambios que decidan monetizarse. Por este

motivo, es conveniente conservar la estructura de la Cuenta Especial aprobada por el gobierno, en la cual existe la posibilidad de créditos a las entidades seccionales, pero canalizadas a través del presupuesto nacional.

E. Efecto global sobre las finanzas departamentales y municipales.

El Cuadro 17 resume los efectos de la reforma fiscal sobre las finanzas departamentales y municipales. Como se indica en dicho cuadro, los gobiernos subnacionales reciben recursos adicionales por cerca de \$13.000 millones, lo que equivale a una inyección equivalente a una cuarta parte de sus recursos tributarios. En términos estrictos, sólo ven reducida su participación en la cesión en el impuesto a las ventas en el momento de los recursos que se le entregan al Ministerio de Educación; hay, sin embargo, una redistribución de la cesión que afecta a los municipios grandes y favorece un poco a las intendencias y comisarías y a los departamentos. Lo anterior no implica que los beneficios de la reforma sean similares para todos los departamentos y municipios del país. De otra parte, por los argumentos mencionados en la sección anterior, no se puede afirmar que la disminución del situado fiscal vaya a significar cargos adicionales para las regiones, aunque es posible que la prestación de servicios de salud y educación en algunos de ellos sufra como consecuencia de dicha disminución.

Aparte del efecto de corto plazo, la reforma introdujo normas dirigidas a corregir la inelasticidad de las rentas, en especial la eliminación de algunos gravámenes específicos (licores e ingresos de gasolina para los departamentos) y las correcciones por inflación del catastro. Para mantener una elasticidad aceptable de los ingresos, se requiere en especial robustecer el impuesto de timbre nacional para vehículos automotores y mantener lo más actualizado posible el catastro.

La reforma fiscal introdujo mejoras importantes en las finanzas subnacionales. Sin

CUADRO 17

EFFECTOS GLOBALES DE LA REFORMA SOBRE LOS IMPUESTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES (Millones de pesos)

Departamentos:	
Vehículos	\$3.447
Licores	4.591
Chance	415
Gasolina	212
Cigarrillos importados:	
Consumo	150
Deportes	100
TOTAL	8.915
Municipios:	
Predial	2.408
Industria y Comercio (Sector Financiero)	1.107
Circulación y Tránsito	1.215 ^a
Chance (Bogotá)	260
TOTAL	3.990

^a Incluye participación de Bogotá en el impuesto de timbre nacional.

Fuente: Cuadros 11 a 16 y cálculos del texto.

embargo, apenas tocó superficialmente los problemas de fondo de la organización departamental y municipal. Una reforma de mayor alcance debería partir de una nueva división de funciones entre diferentes niveles del sector público, de una definición clara en torno a la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, de la diferenciación entre municipios y entre departamentos de acuerdo con su capacidad administrativa, y de un rediseño a fondo del sistema de transferencias y participaciones en los impuestos nacionales. Este tipo de problemas estructurales continúan teniendo toda su vigencia y requieren la atención del gobierno y la opinión pública en el futuro inmediato.