

**Las reformas tributarias
de 1974 y 1975 en Colombia**

Guillermo E. Perry

Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia

Guillermo E. Perry

A. Introducción

1. Objeto del trabajo

Entre 1974 y 1975 se llevó a cabo en Colombia una reforma integral en el régimen legal de aquellos impuestos que representan entre el 70% y el 75% de los ingresos tributarios del gobierno central: renta y patrimonio —a personas naturales y empresas—, ventas —valor agregado al nivel manufacturero—, sucesiones y donaciones, timbre y papel sellado, y sobrecargos no arancelarios a las importaciones. Esta “reforma tributaria” constituyó un hecho político y económico de especial importancia en el país, suscitando gran interés internacional por su potencial alcance en términos de mayor recaudo, y equidad y progresividad efectiva del régimen tributario. Por estas razones es conveniente acometer una evaluación de los resultados hasta ahora obtenidos, contrastándolos con los objetivos de la reforma, y explorar las causas económicas, administrativas y políticas que podrían explicar tanto sus logros como sus fracasos.

2. Estructura del trabajo

De acuerdo con los planteamientos oficiales, las reformas tributarias de 1974 y 1975 tuvieron como objetivos centrales: 1) aumentar significativamente el recaudo, con el doble propósito de contribuir al plan de estabilización en el cual se había comprometido el gobierno y de poner en marcha algunos programas de gasto público, orientado hacia los grupos más pobres de la población, que constituían el centro del Plan de Desarrollo Económico y Social;¹ 2) lograr una mejor repartición de las cargas tributarias; 3) mejorar la asignación de recursos y, a través suyo, acelerar el crecimiento económico; 4) lograr una mayor descentralización en el gasto público, fortaleciendo en especial las finanzas municipales.

En las secciones siguientes (B a E) se discuten los instrumentos utilizados

¹ Véase Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Para Cerrar la Brecha, 1975.

para alcanzar cada uno de los objetivos y se intenta la evaluación de su aplicación. Estos se resumen en la sección F, en donde se ofrece también una descripción e interpretación del proceso político y de la forma como éste condicionó los resultados obtenidos. En la sección G se proponen algunas consideraciones finales.

B. El aumento en el recaudo

1. Antecedentes

Después de un período que se caracterizó por una inflación moderada y estable entre 1966 y 1970 la tasa promedio anual de incremento en el nivel general de precios fue del 7% y osciló entre el 6.3% y el 8.7%, la economía colombiana comenzó a sufrir una aceleración en su ritmo de inflación: 14.7% en 1971, 14.0% en 1972, 25.0% en 1973 y 26.9% en 1974².

El candidato liberal y actual Presidente, montó su campaña electoral sobre el problema del alza en el costo de vida, acusando el gobierno en oficio de prohijar el proceso inflacionario con su política económica expansionista y comprometiéndose con la puesta en marcha de un plan de estabilización.

La aceleración en el ritmo inflacionario entre 1970 y 1974 se explica por el incremento en la tasa de crecimiento en los medios de pago y el hecho mismo de que la tasa de inflación redujo la demanda por dinero³. En particular, los

medios de pago, que habían aumentado a una tasa promedio del 18% anual entre 1966 y 1970, lo hicieron en 24.4% en 1972 y en 29.1% en 1973⁴. A su vez, la expansión en los medios de pago se originó fundamentalmente en el crecimiento de la base monetaria por el financiamiento del déficit fiscal de la Nación (cuadro 1)⁵. La creación de medios de pago atribuibles al déficit de caja del presupuesto nacional representó así el 74.4% de su crecimiento anual total en 1970, el 141.3% en 1971, el 95.4% en 1972 y el 64.3% en 1973. La financiación del déficit durante el período se hizo principalmente mediante endeudamiento externo y, secundariamente, con crédito del Banco de la República; por tanto, su efecto monetario fue mayor en los años en que la balanza cambiaria fue superavitaria, 1972 y 1973, por haberse causado en ellos, precisamente, una expansión mayor de los medios de pago⁶.

Ahora bien, el déficit fiscal creciente del gobierno central, se pasó de superávit de caja en 1967 a un déficit equivalente al 2.21% del ingreso nacional en 1972, se causa debido tanto a un cre-

car sino en parte mínima la aceleración de la inflación. En cualquier caso, estas presiones requirieron una validación monetaria para afectar el nivel general de precios.

4 Quizá conviene señalar que en el período anterior, 1966-1970, el incremento en medios de pago no se tradujo en mayor tasa de inflación, por cuanto se compensó por un aumento en la demanda por dinero. Este aumento se debió a la prohibición de mantener divisas (Control de Cambios), a bajas en las expectativas de inflación y al aumento en el ingreso real. El último fue posible gracias a la capacidad ociosa que presentaba la economía después de dos años de recesión, y al desembotellamiento en la importación de bienes de capital e insumos que permitió el control de cambios.

5 Véase A. Hernández "Déficit Fiscal, Política Monetaria y Distribución del Crédito", El Mercado de Capitales en Colombia, Banco de la República, 1974.

6 Un estudio posterior, A. Ruiz "Los determinantes de la Oferta Monetaria" Revista del Banco de la República, mayo 1977, calcula una incidencia monetaria menor del déficit fiscal (67.1% en 1971, 47.0% en 1972 y 23.2% en 1973). Si bien los cálculos citados de Hernández puede exagerar la incidencia del déficit fiscal, al suponer que todo el endeudamiento externo público neto tiene un efecto monetario, los de A. Ruiz lo subestiman al suponer que toda la parte de los préstamos utilizados en importaciones no lo tiene, como si éstas no se hubieran realizado en ausencia de aquellos.

2 Variaciones del índice de precios para consumidores obreros, publicado por el DANE y utilizado generalmente como la mejor aproximación al índice de inflación. La misma tendencia se deduce de la variación del índice de precios al por mayor de los bienes consumidos y del de precios implícitos en el Producto Interno Bruto (véase Revista del Banco de la República y Cuentas Nacionales, respectivamente).

3 Véase M. Carrizosa "Dinero e Inflación en Colombia", Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, Abril, 1976. Esta además, se redujo en razón de la creación de sustitutos cercanos al dinero con mayores rendimientos, las UPAC, cuentas corrientes y de ahorro de valor constante. A más de los factores monetarios hubo presiones de costos por el mayor valor de los bienes importados, pero estas no pueden expli-

CUADRO 1
CONTRIBUCION DEL DEFICIT FISCAL AL INCREMENTO ANUAL
DE LOS MEDIOS DE PAGO, 1968-1976

	%								
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Tasas de inflación	6.4	8.7	6.3	14.7	14.0	25.0	26.9	17.9	25.9
Crecimiento de los medios de pago	14.8	19.5	17.2	10.9	24.4	29.1	19.7	29.2	33.5
MEDIOS DE PAGO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Atribuible a la base	194.5	130.8	115.7	98.1	95.1	112.0	91.9	117.5	113.3
a. Financiamiento del déficit fiscal	65.3	63.6	74.4	141.7	93.5	64.0	19.9	25.5	-31.4
b. Balanza cambiaria ajustada	—	-8.2	-18.0	-41.7	26.0	29.1	-15.8	59.8	172.8
c. Crédito interno neto Bco. Rep. ^{1/}	160.5	91.3	72.1	-19.4	-15.0	-6.2	78.1	23.7	-28.3
d. Depósitos de importación	-31.3	-15.9	-12.8	17.6	-9.3	25.0	9.7	8.4	—
2. Al multiplicador	-74.1	-24.1	-10.5	0	2.4	-8.6	6.6	-13.9	-9.1
a. Coeficiente efectivo/depositos	-5.4	-2.6	-2.9	1.9	-2.8	11.3	-8.7	-2.2	0.6
b. Coeficiente de encajes	-68.7	-26.7	7.6	-1.9	5.2	-19.9	15.3	-11.7	8.5
3. Factor de ajuste	-20.4	-6.7	-5.2	1.9	2.5	-3.4	1.5	-3.6	-4.2

Fuente: Revista del Banco de la República, A. Hernández, op. cit., y cálculos del autor.

^{1/} Excluye lo correspondiente a Tesorería-Presupuesto.

cimiento moderado en los gastos públicos como al lento crecimiento en los ingresos tributarios^{7,8}. La participación del gasto del sector público (gobierno central) en el ingreso nacional ascendió de un 10.0% en 1967 a un 12.8% en 1972. Por su parte, la de los ingresos tributarios de la nación descendió de un 11.8% del ingreso nacional en 1970 a un 9.2% en 1974⁹. Este comportamiento de los tributos nacionales era debido, en particular, al progresivo deterioro del recaudo de impuestos directos, los que

después de representar un 50% de los ingresos tributarios nacionales en 1970 lo hicieron sólo en 45.6% en 1973 y 1974¹⁰. El bajo crecimiento del impuesto de renta y patrimonio (aproximadamente el 97% del recaudo de impuestos directos), se explicaba, a su turno, por una baja elasticidad, originada en las múltiples exenciones que consagraba el régimen orgánico expedido en 1961, y por la proliferación creciente de éstas durante el período, convirtiendo el sistema tributario directo en una "colcha de retazos" a través de cuyas fisuras se escapaba de la tributación, legal e ilegalmente, una proporción creciente

⁷ En 1973 hubo una política fiscal muy restrictiva.

⁸ Las cifras de sector público que se mencionan en el trabajo corresponden a los ingresos y gastos del gobierno contemplados en el presupuesto nacional. Excluyen los ingresos propios y los gastos de los departamentos, municipios y entidades descentralizadas; incluyen sí las transferencias del presupuesto nacional a estas entidades. Véase cuadro 2.

⁹ La cifra para 1974 alcanza a estar afectada por algunos efectos de la reforma. Sin éstos, hubiera sido inferior al 9%.

¹⁰ Hasta 1970 los ingresos por impuestos directos habían aumentado en virtud de una serie de cambios que tuvieron como efecto "anticipar" los recaudos del impuesto de renta. Entre ellos sobresale el establecimiento gradual de un sistema de retención sobre salarios y dividendos y de un anticipo sobre retas mixtas, así como la generalización de la obligación de efectuar liquidaciones privadas del impuesto y de proceder de inmediato a su cancelación.

CUADRO 2
EVOLUCION DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL
1967-1976

(en porcentaje del valor del ingreso nacional corriente)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976 ^{1/}
1. Ingresos corrientes ^{2/}	10.2	11.0	11.1	11.6	11.4	10.6	9.9	9.1	11.3	11.3
a. Ingresos tributarios	9.8	10.6	11.1	11.8	11.8	11.0	10.1	9.2	11.1	11.0
b. Ingr. no tributarios	0.42	0.53	0.42	0.20	-0.05	0.30	0.49	0.81	0.73	0.50
2. Gastos corrientes	6.2	6.5	7.1	7.6	8.1	7.4	5.8	7.0	7.6	6.9
3. Superávit en cuenta corriente (1 menos 2)	4.0	4.5	4.0	4.0	3.2	3.2	4.2	2.2	3.8	4.4
4. Inversión	3.8	4.6	4.4	4.9	4.7	5.4	4.1	3.6	3.8	2.7
5. Déficit o superávit (3 menos 4) ^{3/}	0.18	(0.16)	(0.44)	(0.90)	(1.50)	(2.21)	0.03	(1.35)	(0.02)	1.7
6. Gastos totales (2 más 4)	10.0	11.1	11.5	12.5	12.8	12.8	9.9	10.6	11.4	9.6

Fuente: Boletines Dirección de Impuestos Nacionales, Revistas Banco de la República y cálculos del autor.

^{1/} Calculado el crecimiento del ingreso nacional durante 1976 en 33% en pesos corrientes (5.5% en términos reales).

^{2/} a y b no siempre suma a 1, por ser cifras tomadas de fuentes diferentes.

^{3/} La cifra en paréntesis indica déficit.

del ingreso nacional¹¹. Esta tendencia habría de agravarse a partir de 1974 por nuevas prebendas a las rentas mixtas y de capital introducidas en 1973, a pesar de ser contradictoria con los postulados del Plan de desarrollo propuesto por la Administración Pastrana y por la reducción, en ese mismo año, del impuesto a las empresas¹². En consecuencia, inmediatamente después de resultar elegido, el Presidente López solicitó a

su grupo económico el diseño de un plan de estabilización que comprendiera una combinación de política monetaria y fiscal y permitiera, entre otras cosas, reducir el déficit fiscal y limitar sus consecuencias monetarias por considerar la compensación de los efectos expansionistas del déficit mediante el uso de instrumentos de control monetario había resultado en la práctica imposible¹³. La combinación de la política monetaria y fiscal haría posible además, de acuerdo a un análisis tradicional Keynesiano, que la reducción de exceso de demanda agregada afectara en menor proporción la inversión y en mayor medida el consumo, resultando que no se obtendría si se utilizaban exclusivamente instrumentos monetarios.

De otra parte, se juzgó que la política fiscal debía comprender restricciones a

¹¹ Las exenciones, a mas de reducir directamente la imposición efectiva y encauzar de hecho proporciones crecientes del ingreso nacional, facilitaban la evasión. V. gr., la exención a las ganancias de capital permitía eludir impuestos con el expediente mas o menos complejo de convertir ingresos ordinarios gravables en ganancias de capital exentas mediante la intermediación de sociedades cerradas constituidas con fines puramente fiscales.

¹² Las leyes 4a., 5a., y 6a., de 1973 introducían exenciones y deducciones especiales por inversiones en un Fondo de Inversiones Públicas, por plantar árboles, etc. El Plan oficial, en su llamada "Cuarta Estrategia", proponía en contraste abolir las exenciones como medio de recuperar la progresividad tributaria y mejorar la distribución del ingreso.

¹³ Como después ha resultado imposible compensar la emisión que procede del manejo cambiario ante la bonanza cafetera. Véase B. 3.

la expansión del gasto e incrementos sustanciales en el recaudo real de los tributos, debido a la existencia del déficit. De hecho, desde el momento de asumir el poder en agosto de 1974, el nuevo gobierno procedió a aplicar una política muy austera del gasto hasta el momento en el cual comenzaron a fluir ingresos fiscales apreciables en virtud de la reforma tributaria expedida en octubre de 1974 mediante el uso de poderes constitucionales de excepción^{14, 15}.

Finalmente, se optó por introducir cambios permanentes y no transitorios en el nivel de ingresos tributarios

orientados especialmente a fortalecer la elasticidad-ingreso de los impuestos. Se buscaba así recuperar y mantener la participación de los tributos en el ingreso nacional y prever la generación de nuevos déficit fiscales de magnitud.

El objetivo anterior se reforzaba por otra consideración. El gobierno pretendía, tras conjurar las presiones inflacionarias, ejecutar ambiciosos programas de gasto público orientados hacia la población de menores ingresos. La dificultad de alterar significativamente la estructura del gasto en el corto plazo, por la inflexibilidad en sus apropiaciones-comprometidas con el establecimiento militar, el crecimiento vegetativo de la burocracia, las necesidades de financiación de proyectos de inversión a más de un año, y los compromisos de gasto y servicio de la deuda con organismos internacionales de crédito,

¹⁴ Los mayores ingresos por concepto de la reforma de impuesto de ventas comenzaron a obtenerse a partir de diciembre de 1974, y por concepto de impuesto de renta y patrimonio a partir de abril de 1975. El gobierno mantuvo una política muy restrictiva de gasto hasta septiembre de 1975 (véase B. 3).

¹⁵ Véase Sección F.

CUADRO No. 3
COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
1967-1976
%

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
INGRESOS TRIBUTARIOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Directos										
a. Renta y complementarios	44.1	43.3	48.2	47.2	45.8	46.9	44.3	44.0	47.8	40.6
b. Sucesiones y donaciones	1.8	1.8	1.6	1.4	1.7	1.3	1.2	1.5	0.6	0.2
c. Otros impuestos directos	0.5	0.4	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
2. Indirectos										
a. Impuesto a las ventas	10.7	9.5	8.8	8.2	10.9	10.8	10.8	13.5	18.5	19.9
b. Impuestos aduaneros										
— Aranceles	15.6	18.5	18.0	20.0	19.6	17.5	18.0	16.4	12.7	13.4
— Imp. CIF	1.3	2.5	2.4	2.5	2.3	2.1	2.2	3.2	4.1	4.8
c. Timbre y papel sellado	6.0	5.5	5.3	4.8	5.9	6.1	6.6	7.1	4.3	3.4
d. Gasolina (y ACPM)	9.6	8.3	7.2	6.6	6.4	7.4	6.9	6.1	4.5	6.3
e. Impuesto al café	8.9	9.5	8.0	9.0	7.0	7.6	9.6	7.8	6.1	10.2
f. Otros impuestos indirectos	1.5	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.2	1.1

Fuente: Boletines de la Dirección General de Impuestos, cifras del Banco de la República y cálculos del autor.

demandarían forzosamente un incremento en el nivel de gasto público.

La reforma tributaria encontraba así su razón de ser y su presentación política en la ejecución de un plan de estabilización a favor del cual, presumiblemente, se había producido la mayor votación en la historia política del país¹⁶. Adicionalmente, el gobierno deseaba contar con una situación fiscal holgada para ejecutar los planes de gasto público que conformaban el eje de su "Plan de desarrollo"¹⁷. Y, como se verá más adelante (sección C), el diagnóstico sugería asimismo una gran inequidad en la distribución de las cargas tributarias efectivas, razón por la cual la reforma buscó también mejorar la incidencia del sistema fiscal.

Hay que señalar que no se cuantificó con precisión ni al aumento deseado en el recaudo (por la ausencia de modelos macroeconómicos confiables y de proyecciones de gasto público), ni el efecto de las reformas por haberse procedido, por razones de incidencia, a una revisión compleja e integral de las leyes respectivas cuyas implicaciones en recaudo difícilmente podrían cuantificarse con precisión. El estimativo inicial de incremento del recaudo que se presentó a la opinión pública era del orden de 2.000 millones de pesos de 1974, suma que representaría un aumento real del 8% y que podría considerarse pequeña frente a los objetivos enunciados y al alcance y logro de las reformas. La meta implícita, sin em-

bargo, era la de recuperar la participación del Estado en el ingreso nacional.

2. Instrumentos

El aumento deseado en recaudos se buscó a través de un incremento significativo en el impuesto de ventas, y uno, menor en términos relativos y similar en términos absolutos, en el impuesto a la renta de personas y sociedades y al patrimonio de las personas. Por una parte, resultaba sencillo y de más rápida acción, el incremento en el impuesto sobre las ventas. Por otra, dicho impuesto aumentaría el carácter de estabilizador automático que posee el sistema tributario, si bien habría de tener un efecto negativo sobre los precios en el corto plazo¹⁸. Así mismo al convertir éste en el principal impuesto indirecto, se disminuiría la dependencia fiscal en el arancel, con lo cual su diseño podría obedecer con mayor facilidad a consideraciones de asignación de recursos y al nivel de protección deseado para la producción nacional¹⁹. Además, en la medida en la cual la incidencia del impuesto de ventas neutral con respecto al ahorro, al contrario de lo que sucede con el impuesto de renta se contribuía al objetivo de lograr que reducción en demanda agregada recayera más sobre el consumo y menos sobre la inversión.

Para alcanzar niveles significativos de recaudo era menester, no obstante, incrementar el de los impuestos directos que constituían casi la mitad de la

¹⁶ Ver Sección F.

¹⁷ La acción del Estado es concebida en este plan de la siguiente forma. De un lado, lo restringe a utilizar instrumentos indirectos que reduzcan al máximo las "discriminaciones entre sectores productivos y entre la producción nacional y la externa (dejando operar las fuerzas del mercado) bajo la convicción de que las discriminaciones e intervenciones discrecionales existentes no sólo habían afectado negativamente la asignación de recursos en la economía sino que habían también contribuido a la concentración del ingreso". De otro, producto concentrar su acción en programas "asistenciales" a la producción y al bienestar de los grupos de menores ingresos. Véase Gómez, H., Junguito R., "Comentarios al Nuevo Plan de Desarrollo" Coyuntura Económica; y el Plan de Desarrollo de López. I y II, Controversias Económicas, CINEP, 1975.

¹⁸ Dado que el recaudo aumenta tan pronto como se afecta el gasto. En el caso del impuesto de renta, excepto en lo que hace a la retención sobre salarios y parcialmente sobre dividendos, hay rezagos de cerca de un año entre el recaudo y el fenómeno que lo origina.

¹⁹ Se pretendía disminuir la protección selectivamente por razones de la eficiencia en la medida en que lo permitieron los compromisos sobre Arancel Externo Común en el Grupo Andino. Se procuró también separar nítidamente el efecto de los dos instrumentos al eliminar discriminaciones en el impuesto de ventas entre productos importados y nacionales.

base fiscal. Razones de incidencia lo aconsejaban igualmente (véase sección C).

a. Impuesto de ventas

El aumento en el recaudo del impuesto sobre las ventas (un impuesto de valor agregado a nivel manufacturero), se buscó mediante tres provisiones: la elevación diferencial en las tarifas del impuesto²⁰, la inclusión en la base de algunos servicios fácilmente controlables y con incidencia progresiva²¹ y una reestructuración general del régimen del impuesto orientado a reducir las posibilidades de evasión ('loopholes') y facilitar su administración²².

Debe señalarse que, si bien los cambios introducidos aproximaron el efecto del gravamen al valor agregado en las distintas etapas de producción²³, el impuesto se mantuvo al nivel manufacturero por dos razones básicas. Por consideraciones administrativas al tener en cuenta que en Colombia, como sucede con otros países en desarrollo y a diferencia de lo que ocurre en muchos países industrializados, la producción manufacturera tiene un altísimo grado de concentración pero el

comercio se caracteriza por una dispersión apreciable. Extender el gravamen al comercio al por menor, implicaba más que duplicar el número de establecimientos a controlar esfuerzo para el cual la débil administración tributaria colombiana no estaba preparada. En segundo lugar, porque al mantener el impuesto a nivel manufacturero la aplicación de tarifas diferenciales resultaba viable debido a que cada empresa produce un número reducido de productos y éstos son relativamente homogéneos pudiéndose clasificar en general bajo una misma tasa. No sucede lo mismo a nivel de almacén y una consideración esencial fue la de preservar el sistema de tarifas diferenciales por razones de incidencia. Se prefirió, entonces, mantener el impuesto a nivel manufacturero, o pesar de sus inconvenientes²⁴.

Varios tratadistas juzgan preferible la existencia de un impuesto de valor agregado hasta el nivel de comercio al por menor, con tarifa uniforme, y la aplicación de impuestos selectivos de una sola etapa a ciertos bienes de consumo suntuario argumentando que esta estructura evita problemas y facilita la administración al especializarla²⁵. Pero, esta posición no consulta las características mencionadas respecto a la estructura del comercio interno en los países en desarrollo, trasponiendo mecánicamente modelos apropiados a la estructura económica y la capacidad de la administración tributaria en países industrializados. Así mismo, desconoce que es posible lograr una incidencia más progresiva con un sistema de tasas diferenciales, sobre amplios grupos de bienes, que con la aplica-

²⁰ Diferencial, por razones de incidencia. Ver Sección C.

²¹ V. gr., servicios de clubes sociales, teléfonos y telecomunicaciones, parqueaderos, reparación de vehículos, seguros sobre bienes, etc.

²² Así, se amplió la definición de "venta" para evitar simulaciones; se previó la posible disminución del impuesto cuando se da vinculación económica con los distribuidores; se sustituyó el sistema de exenciones en cadena por el de devolución más controlable y se hizo una clasificación más técnica y precisa de los bienes gravados por tarifas diferenciales.

²³ Se reconocieron costos que la ley anterior no reconocía, de modo que la totalidad de impuestos pagados con los insumos adquiridos (excepto, sobre bienes de capital, en cuyo caso el impuesto es parcialmente recuperable mediante la deducción por depreciación en el impuesto de renta) fuesen descontables mediante un sistema de cuenta corriente de doble entrada (impuestos por pagar sobre ventas menos impuestos pagados por insumos). El no contemplar un descuento total de los impuestos pagados por bienes de capital, se ha defendido en Colombia como una forma de compensar la distorsión de precios en los factores de producción que opera en contra del empleo, y como una contribución a simplificar la administración del impuesto.

²⁴ A nivel manufacturero se introduce cierta discriminación contra las empresas integradas hasta la etapa de distribución por cuanto a ellas se cobra sobre el valor agregado total. De otro lado, a este nivel el impuesto resulta en tarifas más altas por el mismo.

²⁵ Véase por ejemplo, Gillis y McLure "The Colombian Tax Reform of 1974" mimeo, 1975. Esta es igualmente la posición del Programa de Tributación de la OEA, gran promotor del impuesto de valor agregado en América Latina.

ción de impuestos selectivos sobre unos pocos bienes suntuarios. La importancia de esta estructura diferencial radica no sólo en atenuar o compensar la incidencia regresiva de un impuesto indirecto como éste (véase sección C), sino en sus efectos sobre la estructura de la demanda interna (sección D). En efecto, en muchas ocasiones, detrás de esta discusión se esconde un aspecto ideológico: la conveniencia de que el Estado afecte o no la composición de la demanda interna que surgiría espontáneamente de las fuerzas del mercado.

Por lo demás, hay varios vacíos en la recomendación de la tarifa "única"; sus proponentes admiten la necesidad de eximir a los productos alimenticios y otros bienes básicos proponiendo así dos niveles de tarifas. Cuál es la diferencia fundamental con tener tres o cuatro? Además, no es más simple la administración de un solo impuesto, que la de dos regímenes distintos?.

b. Impuesto de renta y patrimonio

Por razones de incidencia se buscaba disminuir la carga sobre rentas puras de trabajo en especial aquella que afecta niveles bajos de ingreso de manera que el incremento bruto recayera sobre las rentas mixtas de capital y de la tierra, y en general, sobre los niveles del altos ingresos²⁶.

Para ello se tomaron las siguientes medidas:

1) Se incrementaron las tarifas en los niveles altos de renta y patrimonio para las personas naturales. La máxima tasa marginal de renta se elevó del 52% al 56% y la de patrimonio del 1.5% al 2%.

2) Se substituyó el sistema de exenciones especiales por el de descuentos tributarios, disminuyendo de paso es-

tos beneficios para los niveles altos de ingreso.

3. Se eliminaron los beneficios tributarios específicos para rentas mixtas y de capital: deducciones especiales, sistemas especiales de cálculos de costos, exenciones y rentas exentas²⁷. En particular, se gravaron las ganancias de capital y otros ingresos extraordinarios bajo un régimen nuevo de ganancias ocasionales. Para ello, se diseñó un procedimiento mediante el cual estos ingresos extraordinarios fueran gravados en menor medida que los ingresos ordinarios (para evitar los efectos de "escalamiento" —bunching— debido a la progresividad de las tarifas y para atenuar las tendencias inevitables a un cierto "bloqueo" —no circulación— de los activos fijos), pero manteniendo la progresividad del impuesto para las personas naturales. Así, la suma de las ganancias de capital calculadas sobre sus costos ajustados en un 8% anual, para compensar parcialmente el efecto de la inflación y otros ingresos extraordinarios menos las pérdidas de capital, constituyen la "ganancia ocasional neta", que se grava a la tasa que resulta de añadir a la renta gravable el 20% del valor de aquella y disminuir en diez puntos de porcentaje la tasa marginal correspondiente para la renta²⁸. Anteriormente las ganancias de capital en bienes muebles (acciones,

27 V. gr. en el caso de actividades ganaderas se permitiría calcular como "costo" el valor comercial del ganado a diciembre 31 del año anterior lo que en la práctica equivalía a considerar que no había utilidad en las ventas de ganado. Se eliminaron, además, exenciones especiales por inversiones en papeles del Estado y otros activos financieros, en ciertas "industrias básicas", etc. Igualmente, se eliminaron las exenciones patrimoniales.

28 Vale decir: $t_{go} = t_M (R.G. + 0.2 G.O.N.) - 10\%$

donde, G.O.N. = ganancia ocasional neta
R.G. = renta gravable

$t_M(X)$ = tarifa marginal, en el impuesto de renta, correspondiente a una renta igual a X

t_{go} = Tarifa aplicada a la ganancia ocasional neta.

26 Por renta "mixta" se entiende la que combina remuneraciones al trabajo y al capital o la tierra; v. gr. la que recibe quien administra su propia empresa o finca.

vehículos, etc.) eran exentas, y las obtenidas en bienes inmuebles se eximían en un 10% por año de tenencia (a los 10 años eran totalmente exentas).

Finalmente, otros beneficios que disminuían la renta gravable se sustituyeron por descuentos tributarios, al considerar que deba mantenerse algún incentivo debido a la existencia de externalidades apreciables (como en los casos de programas de reforestación o de donaciones a entidades de interés público y sin ánimo de lucro).

4. Se instituyó el régimen universal de presunción de renta mínima sobre el patrimonio en un 8% del patrimonio neto a 31 de diciembre del año anterior, como fórmula para poner un tope máximo a la evasión, (en adelante este régimen se denominará como "renta presuntiva"). La "renta presuntiva" debe ser desvirtuada por el declarante, vale decir la "carga de prueba" pasa del Estado al contribuyente y se permite sólo en casos de "fuerza mayor". Se previeron las siguientes tres excepciones: 1) Durante el período de maduración de inversiones de rendimiento a largo plazo; de no hacerlo, el régimen constituiría un desincentivo para ellas y una inequidad flagrante. De esta manera, el régimen favorece las inversiones a largo plazo, al considerar que su rentabilidad **anual** futura es mejor en éstas que en la de las inversiones a corto plazo, si es que han de tener una rentabilidad **total** similar. 2) Para limitaciones legales o reglamentarias sobre la utilización de ciertos activos, 3) para casos de congelación y controles especiales de arrendamientos, precios, etc.

Es de anotar que en el momento de adoptar la reforma estaba vigente, sin que nunca antes se hubiera aplicado, la renta presuntiva al sector agropecuario²⁹. Las dos últimas medidas (3 y 4)

afectaban el gravamen tanto de personas naturales como de sociedades. Adicionalmente se previeron procedimientos para limitar posibilidades de evasión mediante los usuales artilugios bajo el régimen previo³⁰.

c) Reducción del CAT y aumento del impuesto CIF a las importaciones. Las exportaciones menores venían recibiendo desde 1967 un subsidio igual al 15% de su valor en Certificados de Ahorro Tributario (CAT), exentos y utilizables para el pago de impuestos a su vencimiento. Simultáneamente con la reforma tributaria y con el propósito de reducir el déficit fiscal, el CAT se bajó al 5% para unos artículos y virtualmente a cero para otros. Como compensación parcial para los exportadores menores, el gobierno previó un incremento notable en el volumen del crédito subsidiado a este sector respaldado por un aumento gradual del 1½ % al 5% en la tarifa de un impuesto al valor CIF de las importaciones, con destinación específica³¹. Además, y en relación también con la reducción de aranceles, se propuso mantener o elevar la tasa efectiva de cambio.

3. Resultados

a) Recaudo

En términos reales el recaudo se incrementó en un 29% durante 1975, el primer año de vigencia plena de las reformas, de modo que la participación de los impuestos nacionales en el ingreso nacional ascendió de nuevo a un 11.1%. Este aumento representó casi un 2% del ingreso nacional³². El

³⁰ V. gr. se limitó arbitrariamente el valor de ciertas deducciones, difícilmente controlable; se gravó la asistencia técnica prestada desde el exterior, que constituía un canal de evasión para el capital extranjero, etc.

³¹ El crédito subsidiado, representa hoy día el equivalente de un CAT del 9% (para quien recibe préstamos de prefinanciación y postembargo) y cubre un 50% de las exportaciones menores.

³² En realidad más del 2%, por cuanto el recaudo en 1974 incorporaba el efecto del aumento de impuesto de ventas correspondiente a un mes.

²⁹ En la sección D se incluye una comparación entre el régimen de renta presuntivo contemplado en la ley, y el que se adoptó.

crecimiento fue del 40%, en términos reales, (en el recaudo del impuesto de renta entre 1970 y 1974 dicho incremento había sido prácticamente nulo) y del 76.7% en el impuesto de ventas (cuyo crecimiento real promedio había sido del 18.2% entre 1970-1974)³³. Este último impuesto pasó, en efecto, a ocupar el segundo lugar en los tributos nacionales, un 18.5% en 1975 comparado con un 13.5% en 1974 y un 10.8% en 1973, desplazando al arancel como principal impuesto indirecto³⁴. En términos absolutos los incrementos originados en la reforma fueron aproximadamente de 4.600 millones de pesos corrientes de 1975 en el impuesto de renta y de 2.900 millones en el impuesto de ventas³⁵. El impacto neto total, considerando la totalidad de los tributos, fue del orden de 7.200 millones.

Durante 1976, sin embargo, el impuesto de renta y complementarios creció muy moderadamente; disminuyó en un 11% en términos reales y la participación de los ingresos nacionales apenas se mantuvo, a pesar del incremento en valor del impuesto a las exportaciones de café, como consecuencia de la bonanza cafetera. En parte este resultado se debió a dos factores exógenos: 1) A finales de 1975 se dictó una ley que reducía los recaudos del impuesto de renta en un 8% en términos reales; esta ley, de "alivio tributario", disminuyó en un 8% la tasa de impuestos a las sociedades anónimas que representan casi un 90% de la tributación efectiva de las sociedades, y previó modificaciones anuales de las tasas a personas naturales, desplazando en un 8% anual los "tramos", como compensación parcial por el efecto de

la inflación, a más de otorgar otros beneficios menores³⁶. 2) Cerca de 600 millones del incremento del recaudo en 1975 se originó en la amnistía de intereses de mora que aceleró recaudos atrasados y que infló la base de comparación. Sin embargo, aún teniendo en cuenta este hecho y los efectos ocasionales de la ley de "alivio" un cálculo de elasticidades la coloca en 0.94³⁷. Al analizar por separado las componentes se encuentra que, si bien la elasticidad es del 1.01 para ingresos puros de trabajo, para rentas mixtas y de capital es del orden del 0.93³⁸. Estos hechos podrían tener su causa en los siguientes factores:

1. La aplicación de la presuntiva, que según los resultados de un ejercicio de simulación cubrió cerca de un 30% de los contribuyentes personas naturales en 1975, tuvo un menor efecto en 1976³⁹. El recaudo de 1975 refleja que los contribuyentes se enfrentaron a un hecho cumplido: el patrimonio a diciembre de 1973, sobre el cual había de computarse la presuntiva correspondiente al año gravable 1974, estaba ya declarado. A partir del año siguiente fue posible "acomodar" contablemente su patrimonio bruto y sus deudas, para reducir el impacto de la renta presuntiva. El hecho de que un decreto posterior a la reforma inicial eximió de este régimen a las sociedades limitadas, jugó un papel importante al respecto. Además, la presión de los propietarios de tierras ha llevado a

³³ Al mismo tiempo, en razón a los cambios introducidos disminuyeron dos impuestos menores: el de sucesiones, reemplazado por el sucesoral, disminuyó en un 51% en términos reales, y el de timbre y papel sellado en un 21.5%. El impuesto CIF a las importaciones aumentó en un 69% en términos reales.

³⁴ Véase cuadro No. 3.

³⁵ Suponiendo una elasticidad unitaria para los dos impuestos.

³⁶ En la sección C se discuten la razón de ser de esta ley y las limitaciones de la reforma en cuanto a ajustar el sistema tributario por la inflación.

³⁷ En 1976, la ley de alivio redujo el recaudo al menos en un 8% por encima de lo que cabe esperar hacia el futuro, por la disminución del impuesto de sociedades y porque la reducción en la retención fue cercana al 16% (se acumularon 2 años en la aplicación de la ley de "alivio"), cuando el efecto normal de esta ley será del 8% anual sobre las tarifas efectivas a personas naturales.

³⁸ Este cálculo se basa en la descomposición del recaudo del impuesto en retención (cuya mayor parte es por salarios) y el resto. Véase cuadro 4.

³⁹ Véase la discusión al respecto en la sección B.3.

CUADRO 4
RECAUDO DEL IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS
1970-1976
%

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
COMPOSICION PORCENTUAL							
1. Retención en la fuente salarios y dividendos ^{1/}	9.1	12.1	14.5	16.6	19.2	14.2	15.8
2. Recaudo menos retención	90.9	87.9	85.5	83.4	80.8	85.8	84.2
a. Anticipo ^{2/}	(17.7)	(21.3)	(23.5)	(27.4)	(29.0)	(26.8)	(29.4)
b. Resto ^{3/}	(73.2)	(66.6)	(62.0)	(56.0)	(51.8)	(59.0)	(54.8)
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA COMO PORCENTAJE DEL INGRESO NACIONAL							
3. Salarios (a partir de la fila 1)	0.51	0.65	0.75	0.74	0.78	0.75	0.71
4. Rentas mixtas y de capital (a partir de la fila 2)	5.06	4.75	4.41	3.73	3.27	4.55	3.76
5. Total impuesto	5.57	5.40	5.16	4.47	4.05	5.30	4.47

Fuente: Boletines de la Dirección General de Impuestos.

^{1/} Constituido en más de un 90% por retención de salarios.

^{2/} Representa un adelanto sobre el impuesto generado en el año en curso calculado a partir de los impuestos generados en el año anterior. Obliga a las empresas y a las personas naturales cuyos ingresos están constituidos por rentas diferentes a salarios y dividendos de sociedades anónimas.

^{3/} Incluye pagos por excedentes del impuesto liquidado privadamente sobre las retenciones y anticipos, pagos por excedentes de las liquidaciones oficiales sobre las privadas y pagos atrasados.

posponer la vigencia de los recaudos catastrales y a entabrar la acción del Instituto Geográfico Agustín Codazzi⁴⁰

2. En general, algunos contribuyentes en los niveles superiores de ingreso aprendieron a dar vuelta a la ley y aprovechar sus defectos. El nuevo régimen tuvo, inevitablemente, errores en su concepción. Y, además, las soluciones de compromiso dentro del gabinete para acordar su expedición así como las enmiendas introducidas posteriormente ante presiones de grupos de interés, desvirtuaron y debilitaron considerablemente su estructura (véase sección F).

3. La evasión creciente de los grupos de altos ingresos, que se relacionan

con los factores ya anotados, y con otros adicionales:

a) la existencia de una ley de procedimientos que propicia comportamientos dolosos.

La ley tributaria colombiana presenta una excepción al derecho administrativo universal al prescribir que el "silencio administrativo" a los dos años de presentado un reclamo por el contribuyente, constituye veredicto definitivo a su favor. Por demás, establece la configuración de nulidades irreparables en los actos oficiales por toda suerte de vicios de forma. Estos hechos han creado un conocido canal de evasión y corrupción. El evasor cuenta con que la revisión por el Estado, de ocurrir, puede declararse nula fácilmente, o por el contrario, discutida y no resuelta en un alto porcentaje de los casos, lo que implica que de hecho se

⁴⁰ Véase las resoluciones de la Junta Directiva de Diciembre 1974 y Febrero 1975.

falla en su favor⁴¹. Es sabida la facilidad existente para acordar con funcionarios inescrupulosos que se incurra en errores de forma, o demoras en la discusión, que hagan nugatoria la acción del Estado.

La reforma buscó remedios parciales a esta situación. No obstante, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales algunos artículos que decretaban nuevas normas procedimentales, no en cuanto su contenido, sino en razón de los poderes de emergencia utilizados para su expedición (sección F). De inmediato el gobierno procedió a solicitar una autorización especial del Congreso para poner en vigencia dichos artículos. El Congreso, dominado por mayoría de coalición en gobierno, expidió con celebridad una nueva ley de procedimiento. En ella sin embargo, no se incluyeron las propuestas del Ejecutivo que buscaban atenuar los problemas en mención. Posteriormente, ante una nueva iniciativa del Gobierno, el Congreso estudia un nuevo estatuto del contribuyente pero este, como la ley anterior, si bien podría agilizar algunos procedimientos, puede entorpecer otros y no modificará en ningún caso los problemas de fondo anotados.

b) La debilidad en la Administración de Impuestos Nacionales. La Administración de Impuestos de Colombia presenta muchas fallas. La más protuberante entre ellas es la virtual incapacidad en la auditoría externa. Estos problemas se quisieron corregir parcialmente a través de una ambiciosa reforma administrativa, expedida en enero de 1976 en uso de autorizaciones otorgadas por el Congreso⁴². No

obstante, la reforma no se ha desarrollado sino muy parcialmente por haberse visto obligado el Gobierno en 1976, como se verá luego, a seguir una política muy austera de gasto público. Además, la administración tributaria se debilitó todavía más como consecuencia de la prolongada huelga que se presentó en febrero y marzo de 1976, y de los despidos de personal directivo y técnico que le siguieron.

c) La falta de interés en el gobierno mismo por tomar medidas colaterales que aseguraran un mayor cumplimiento de la ley tributaria. Aun cuando en 1975 hubo iniciativas al respecto, algunos ministerios y la banca estatal se negaron dar crédito con fondos de fomento con base solamente en los balances fiscales, presentados ante la Dirección de Impuestos Nacionales y continuaron su práctica, común en la banca comercial privada, de prestar sobre balances "confidenciales".

d) La actitud prevalente en las clases de altos ingresos frente a sus obligaciones tributarias y su contraparte de corrupción dentro de la administración tributaria.

Estos aspectos de la "moral" tributaria y cívica, dentro y fuera del Estado, se inscriben en el marco más amplio de progresivo deterioro del nivel de moralidad social que ha caracterizado en los últimos años a la sociedad colombiana y en particular a sus clases dirigentes.

b. Inflación y comportamiento fiscal

Como se ha dicho, el gobierno siguió una política muy austera de gasto público en 1974 (los gastos de la nación representaron sólo un 10.6% del ingreso nacional en ese año como puede verse en el cuadro 2), y moderada durante la mayor parte del año de 1975, a tiempo que se recibían los sustanciales incrementos en recaudo mencionados en los párrafos previos, y la reducción del CAT se hacía operativa. La política fiscal jugó así su parte como

⁴¹ El saldo de los negocios en reclamación no resueltos en la Dirección de Impuestos Nacionales (segunda instancia) a 31 de diciembre aumentó progresivamente para pasar de 80.074 en 1970 a 164.218 en 1976, según el Boletín de la Dirección General de Impuestos Nacionales. Igual fenómeno se da en las administraciones mayores (primera instancia).

⁴² Véase G. Perry, Política Fiscal. Gestión administrativa e Institucionalización en la Dirección General de Impuestos Nacionales, Ministerio de Hacienda, mimeo, febrero de 1976.

complemento a una estricta política monetaria para que en 1974 la inflación no se acelerará (fue del 27%) y que en 1975 hubiera sido posible disminuirla significativamente colocándola por debajo de las metas oficiales⁴³. El gobierno se comprometió públicamente a que la tasa de crecimiento de los precios sería inferior al 20% en 1975 y fue de 17.9%⁴⁴. Esto se debió en parte a que en 1974 los medios de pago crecieron apenas en un 19.7% y la operación del gobierno fue contraccionista hasta septiembre de 1975⁴⁵.

A finales de 1975 se produjo sin embargo, una expansión considerable en los gastos de la Nación, de modo que éstos volvieron a subir a un 11.4% del ingreso nacional. El déficit se redujo de un 1.35% del ingreso nacional en 1974 a un 0.023% en 1975, aún cuando habría podido obtenerse un superávit de no haber mediado esta expansión. Además, a fin de año se registró el mayor déficit de tesorería en la historia del país⁴⁶. La expansión inmoderada del gasto a finales de 1975 se sumó en 1976 a las fuertes presiones inflacionarias provenientes del manejo cambiario ante la bonanza cafetera. En efecto, ante el incremento sustancial del ingreso de divisas al país, como consecuencia del alza en los precios del café, el gobierno mantuvo su política de adquirir la totalidad del flujo de divisas para aumentar las reservas internacionales en poder del Banco de la República, produciéndose una ex-

pansión sustancial en los medios de pago, que aumentaron en 21% durante el segundo semestre de 1975 (llegando a un total anual de 29.2%), y en un 33.5% en 1976. Además, se resolvió seguir elevando el valor nominal de la tasa de cambio aún ante una nueva e inesperada situación de la Balanza de Pagos⁴⁷.

Como consecuencia, la presión inflacionaria se agudizó y el nivel de precios al consumidor obrero creció en una cifra récord de 26% en 1976 previéndose para 1977 un alza mínima del 35%⁴⁸. De esta forma, aunque la acción del Estado fue contraccionista en 1976, y el crédito al público se redujo, no se lograron compensar los efectos de la expansión por adquisición de reservas, reforzados por la expansión del gasto público a finales de 1975. En el cuadro 1 se observa que la creación de dinero se ha debido desde 1975 principalmente al manejo cambiario y no a la financiación del sector público, como ocurría hasta 1973.

Sería pertinente preguntarse cuál habría sido el efecto conjunto de la bonanza y de un gran déficit fiscal, situación que hubiera podido generarse de no haber mediado la reforma tributaria. Sin embargo, con igual validez se podría contraargumentar que en ausencia de la reforma el gobierno se hubiera visto obligado a un manejo cambiario más racional.

c] La reforma y el plan de desarrollo

El incremento en el gasto público a finales de 1975 no se efectuó, sino en mínima parte, en los programas cen-

⁴³ A pesar de que al introducir las alzas en el impuesto de venta y, por descoordinación gubernamental, haber permitido la Superintendencia de Precios trasladarlas en su integridad en forma inmediata, los precios subieron en octubre de 1974 en un 4%.

⁴⁴ El compromiso público tuvo como objeto el buscar acelerar los cambios en expectativas.

⁴⁵ Coyuntura Económica, Vol. VII, No. Mayo de 1977.

⁴⁶ Al reducirse el endeudamiento externo hubo necesidad de que el gobierno acudiera al Banco de la República. Entre septiembre y diciembre de 1975 el crédito neto al gobierno por parte del Emisor sumó 1.024 millones de pesos. El déficit de tesorería al fin del año fue de 3.900 millones. El déficit de tesorería está constituido por obligaciones no pagadas, las cuales exigen una expansión monetaria posterior para cubrirlas.

⁴⁷ El Banco podía haber mantenido su política sin causar expansión, siempre y cuando el gobierno hubiera decidido capturar parte del ingreso cafetero o al menos posponerlo. Alternativa o complementariamente habría podido abstenerse de comprar la totalidad de las divisas y acumular menos reservas y/o haber revaluado el peso, para poder continuar luego con una devaluación gradual que no estimulara un influjo indeseado de capital externo a corto plazo.

⁴⁸ Coyuntura Económica, Vol. VII, No. 2, agosto, 1977.

trales del nuevo plan de desarrollo. En efecto, los Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), estaban aún en su etapa de diseño, de creación de mecanismos de coordinación interinstitucional y de limitada experimentación en diciembre de 1975. La expansión se hizo básicamente en gastos corrientes usuales, si bien las transferencias a municipios (Sección E) se gastaron seguramente en educación y en salud.

Los gastos anteriores conformaban una base mínima no reducible para 1976. Ante el lento crecimiento de los ingresos tributarios y la necesidad de una operación fiscal contraccionista, como compensación parcial a la gran expansión por otros conceptos, el gasto se redujo en 1976 en términos reales.

Los nuevos programas, por tanto, tampoco comenzaron a desarrollarse significativamente en 1976. Ante la coyuntura, el gobierno decidió llevarlos a cabo con el concurso del crédito externo, a pesar del incremento en reservas internacionales, y se han venido suscribiendo los empréstitos respectivos aunque a un ritmo lento. De las cifras de gasto es difícil precisar la magnitud de la ejecución del Plan. Todo parece indicar, sin embargo, que el 50% más pobre continúa a la espera y que la brecha sigue abierta.

C. Distribución de las cargas tributarias

1. Antecedentes

Los estudios sobre incidencia tributaria por niveles de ingreso en Colombia⁴⁹ mostraban que ésta era apenas ligeramente progresiva en la práctica, por dos razones principales: El predominio de impuestos regresivos y neutros a nivel departamental y municipal, y el efecto de las exenciones y otros

beneficios tributarios a las rentas mixtas y del capital, que reducían significativamente (entre quienes tributan) el efecto progresivo de los impuestos de renta y patrimonio a las personas naturales (véase el cuadro 7)⁵⁰. Los estudios citados sobrestiman además la progresividad efectiva, al no contemplar adecuadamente la evasión de ingresos, puesto que parten de aceptar la renta declarada como el nivel efectivo de ingresos del contribuyente. En el cuadro 5 se corrige en parte este defecto.

La falta de progresividad y de equidad horizontal efectiva del impuesto de renta se observa aún más claramente al considerar su incidencia sobre rentas puras de trabajo y otras rentas. Una aproximación a esta medida se obtiene al calcular la participación de retención por salarios en el recaudo de impuestos (ver cuadro 4). A partir de 1970, cuando el sistema de retención se hallaba ya en pleno vigor, la participación de la retención crece de un 9.1% hasta un 19.2% en 1974, más que duplicándose en 4 años⁵¹. Las razones son claras. La estructura de tasas marginales no se había modificado desde 1961 y, por tanto, la inflación hizo que las cargas tributarias efectivas tendieran a crecer desmesuradamente. La presión de los contribuyentes llevó a modificaciones frecuentes en el régimen de exenciones, pero no en la estructura de las tasas. Los cambios, beneficiaron naturalmente, más a quienes disponían de mayor representación política. Así, mientras los reajustes en exenciones personales, de las que todos se beneficiaban, se encontraban muy lejos de compensar el efecto conjunto de la inflación y las tasas nominales progresivas, se observaba una proliferación de los "incentivos" tributarios a las rentas de capital y mixtas, ya de suyo numero-

⁴⁹ Sobre cifras de 1961 (Taylor, 1965), 1963 (Bird, 1970), 1966 (McLure 1971) y 1972 (Obregón y Perry, 1976).

⁵⁰ Naturalmente le otorga mayor progresividad el hecho de excluir un amplio grupo de ingresos bajos.

⁵¹ Con anterioridad a 1970 iba creciendo gradualmente la tasa de retención.

sas en el régimen instituido en 1961. De modo que, con muy pocas excepciones, los asalariados sufrieron gravámenes efectivos crecientes, mientras los capitalistas y rentistas se defendían del efecto inflacionario a través de los "incentivos" tributarios⁵². Además estos grupos tenían recurso abierto a la elusión ('loopholes') y la evasión, a diferencia de los asalariados. De hecho, su carga tributaria efectiva, como proporción del ingreso nacional, decreció entre 1970 y 1974, de modo que sus gravámenes efectivos disminuían mientras los de los asalariados aumentaban.

Estos hechos explican por qué los impuestos directos habían venido perdiendo participación en los ingresos tributarios (de un 50% en 1969 a un 45.6% en 1973). La incidencia total del régimen impositivo era, por lo tanto, cada vez menos progresiva (o más regresiva), a más de que los ingresos del Estado perdían su participación en el ingreso nacional.

2. Instrumentos

Por consideraciones de recaudo, objetivo y justificación central de la reforma, una parte sustancial del incremento habría de ocurrir en el impuesto de ventas. El objetivo de equidad exigía entonces, por una parte, atenuar o compensar la naturaleza intrínsecamente regresiva de dicho impuesto mediante el expediente de las tarifas diferenciales por grupos de bienes y, de otra, procurar un incremento neto similar en impuestos directos a cargo de las rentas de capital mixtas y los niveles altos de ingreso, disminuyendo inclusive las cargas de los asalariados en los niveles de bajos ingresos.

a) Impuesto de ventas (valor agregado al nivel manufacturero).

Desde su iniciación en 1963, el impuesto sobre las ventas en Colombia

agrupó los bienes objeto del gravamen con el criterio básico de hacer menos regresiva su incidencia.

La estructura vigente con anterioridad a la reforma comprendía 5 grupos con las siguientes tasas: 25% (suntuarios), 15%, 10%, 4% (vestido, calzado, y los bienes no clasificados en otra tasa), y "exentos" (alimentos, drogas y libros). La reforma de 1974 buscó mantenerla. A partir de las encuestas de hogares del DANE para el año de 1973, se clasificó a los bienes que pesaban más en la canasta de consumo de la clase "baja" y "media baja", en la categoría de exentos o en la correspondiente a la tasa menor (6%). Así, en exentos se ubicó a la mayoría de los productos alimenticios, a la maquinaria agrícola y de transporte, a los insumos agropecuarios por su incidencia en los precios de los alimentos, a las drogas, a los libros, etc.^{53, 54}. En la del 6% a las prendas de vestir, el calzado, aquellos materiales de construcción que conformaban cerca del 90% del costo de la vivienda popular, radios, etc.⁵⁵. Deben señalarse que los gastos de alimentación, vestido y vivienda cubren cerca del 90% del gasto de las familias en estos estratos de ingreso. Por otra parte, algunos bienes que sólo aparecían en forma significativa en el gasto de los niveles de altos ingresos (estrato medio-alto y alto) se ubicaron en la tarifa superior del 35%⁵⁶ (v. gr. automóviles). Los demás, así como la mayoría de los bienes industriales intermedios, se clasificaron en la básica del 15%.

⁵³ Unos cuantos productos alimenticios, consumidos casi exclusivamente en niveles mayores de ingreso quedaron gravados.

⁵⁴ Los impuestos sobre insumos agropecuarios no podrían descontarse (o devolverse) por cuanto los productos agropecuarios no están sujetos al impuesto.

⁵⁵ La información sobre materiales de construcción se obtuvo de la estructura de costos de las viviendas más baratas del ICT.

⁵⁶ Se exceptuaron algunos bienes para los cuales el aumento en ventas podría inducir corrientes adicionales de contrabando, en detrimento de la producción nacional.

⁵² Las excepciones fueron los congresistas, los ministros y los aviadores, principalmente.

Como excepción a los criterios anteriores se incluyó a los licores en la tarifa del 35 % y se mantuvo el régimen especial sobre las ventas de cerveza (en un 48 % sobre el 'precio de producción'). El efecto regresivo en el primer rubro se compensó por cuanto su producto se destinó específicamente a la financiación de los hospitales departamentales, según el consumo de cada departamento⁵⁷. En cuanto a la cerveza, no se quiso modificar el régimen por cuanto el recaudo del impuesto se cede a los departamentos y en una pequeña proporción a los hospitales.

Por último, se incluyeron en la base del impuesto algunos servicios consumidos principalmente por grupos de ingreso medio y alto: teléfonos, telecomunicaciones; seguros distintos al de vida, parqueaderos, servicios de reparación de automotores, cuotas de clubes sociales, etc.⁵⁸.

b) Impuesto de renta y patrimonio

Como se indicó atrás, los instrumentos utilizados buscaban gravar más las rentas de capital y mixtas y los niveles altos de ingreso, y menos las de salarios en los niveles bajos de ingreso. Para ello se hizo lo siguiente:

1. Se disminuyeron las tarifas en niveles bajos y medios de renta y patrimonio, y se aumentaron en niveles altos⁵⁹.

2. Se sustituyeron las exenciones personales por descuentos tributarios⁶⁰.

3. Se eliminaron los beneficios tributarios específicos para rentas mixtas y de capital y, en particular,

gravamen de las ganancias de capital y otros ingresos extraordinarios así como las exenciones en el impuesto de patrimonio⁶¹.

4. Aplicación de la renta presuntiva mínima⁶².

Las exenciones y beneficios existentes a favor de los asalariados se mantuvieron intactos, o se aumentaron, aún en casos no justificados por razones de incidencia, por razones adicionales⁶³. En primer término, durante el diseño de la reforma se pensó que era necesario no modificar ningún beneficio de los asalariados y, antes bien, disminuir sus cargas, para que la reforma contara con un sector que se convirtiera eventualmente en su base de apoyo político para contrarrestar las presiones que surgirían de otros grupos. En segundo lugar, al escoger el poder de emergencia económica para su expedición, el no lesionar ningún beneficio de los asalariados se convertía en un imperativo constitucional⁶⁴.

En adición a lo anterior, la reforma introdujo un pequeño beneficio a favor exclusivo de los asalariados: un descuento tributario por el 10 % del valor de la retención por salarios efectuada en el año previo. Este descuento, en el fondo, no representaba otra cosa que una compensación parcial por la inequidad adicional existente en el régimen tributario en contra de los asalariados generada por el hecho de que éstos pagan en relación con su ingreso en el año corriente y los demás contribuyentes lo hacen con relación al año anterior⁶⁵.

⁵⁷ Había una consideración política adicional: gravar las licoreras departamentales resultaba aceptable sólo si los recursos regresaban a los departamentos a pesar de lo cual la redistribución de los departamentos que son exportadores netos a los importadores netos, que produjo el gravamen, ha dado lugar a múltiples problemas en su aplicación.

⁵⁸ Anteriormente sólo se gravaba el servicio de reparación de automotores.

⁵⁹ Véase Obregón y Perry, op. cit., gráficas 2 y 2-A.

⁶⁰ Obregón y Perry, op. cit., gráfica 3.

⁶¹ Obregón y Perry, op. cit., gráfica 4 y cuadro 23.

⁶² Obregón y Perry, op. cit., cuadros 10 y A-10.

⁶³ V. gr. los casos mencionados de los congresistas aviadores, etc.

⁶⁴ Véase Sección F.

⁶⁵ Aún teniendo en cuenta el llamado 'anticipo' para rentas mixtas y de capital, puesto que este se calcula con base en el impuesto del año anterior, y la retención por dividendos que normalmente no cubre sino una mínima parte del impuesto respectivo para los ingresos altos.

Además de los aspectos principales enunciados, en razón del objetivo de equidad se buscó equilibrar la tributación conjunta socio-sociedades por razones de equidad (véase cuadro 5). Para ello se agruparon las sociedades bajo dos regímenes fiscales; en cada uno de ellos se reunificaron cuatro tributos en uno (el de renta, fomento eléctrico, de vivienda y exceso de utilidades) y se adoptó una tasa única (40% para sociedades anónimas y similares, y 20% para sociedades limitadas y similares), en lugar de las tasas diferenciales que existían antes según el valor de la renta obtenida por la sociedad^{66,67}. La diferencia de tasas bajo los dos regímenes se explica por cuanto en el régimen para sociedades anónimas se grava al socio solamente sobre la renta distribuida, y en el de sociedades limitadas se le grava también sobre la renta no distribuida. La diferencia de regímenes se mantuvo por cuanto los controles sobre sociedades de personas son mucho menores. El efecto final de la unificación realizada fue el de disminuir, en el agregado, el impuesto conjunto socio-sociedad para la sociedad anónima, máxime cuando en 1975 se rebajó su tarifa efectiva a un 36.8%⁶⁸, y elevarlo para las sociedades de personas, equilibrando un tanto la carga total bajo las dos modalidades.

Naturalmente, el cambio implicó disminuir la carga para sociedades grandes (tanto anónimas como limitadas) y aumentarla para las pequeñas. El resultado es enteramente razonable en el caso de sociedades anónimas: las sociedades anónimas 'pequeñas' eran sociedades de familia o cerradas, de personas de altos ingresos, creadas con fines puramente fiscales. Las personas de bajos ingresos que poseen acciones son socias de las empresas grandes y conocidas. El efecto es mucho más discutible en el caso de sociedades limitadas, por cuanto en este caso, una buena parte de las 'pequeñas' son negocios de personas de ingresos medios o medios bajos. Como este grupo fue el que sufrió un mayor aumento, no es claro el efecto total del cambio en cuanto a incidencia se refiere. Más adelante se discuten sus efectos en cuanto al crecimiento económico.

Así mismo, debe discutirse por qué se mantuvo la llamada "doble tributación"⁶⁹. Por una parte, la tributación de las sociedades representa casi la mitad del recaudo del impuesto de renta y patrimonio, y entre una quinta y una cuarta parte de los ingresos tributarios de la nación, de la cual más de un 80% corresponde a sociedades anónimas. De modo que no era posible eliminarla sin compensación adecuada. La única compensación factible correría a cargo del sector cafetero sector que, en razón de la ventaja comparativa del país en el comercio internacional, se apropiaría de rentas que por justicia y conveniencia económica deberían irrigarse a otros sectores económicos a través del Estado⁷⁰. Un aumento de la tributación efectiva del sector, compensada por una baja en la retención, tendría además la

66 Antes de la reforma existían cuatro regímenes fiscales para sociedades: sociedades anónimas, sociedades limitadas, sociedades colectivas y sociedades constituidas en el extranjero. Las últimas tenían una tarifa inferior a la de las sociedades anónimas constituidas en Colombia (20%) y tributaban menos aún si no constituían filiales en el país; este desequilibrio se solucionó aumentando para este caso el impuesto de remesas al exterior, impuesto que a partir de la reforma recauda la oficina de Control de Cambios para asegurar un mayor control.

67 Estas medidas tenían por objeto la reunificación de tributos y el establecimiento de tasas únicas. También el de simplificar el régimen tributario y cerrar canales de evasión.

68 Al otorgar un descuento tributario igual al 8% del valor del impuesto; i.e., al $8 \times 40\% = 32\%$ de la renta.

69 Doble gravamen a la renta obtenida a través de sociedades: en cabeza de la sociedad y luego del socio.

70 En casi todos los países del tercer mundo el principal producto de exportación genera una parte sustancial de las finanzas públicas. La tributación agregada del sector cafetero en Colombia es bien exigua: casi se limita al 12% del impuesto de exportación que va al Estado, puesto que, como sucede con la mayoría del sector

CUADRO 5
TRIBUTACION CONJUNTA SOCIO-SOCIEDAD COMO PORCENTAJE DE LA RENTA

	Renta gravable (\$)	Tasa reinversión utilidades %	Tasa marginal socios 20% ^{1/}		Tasa marginal socios 50%	
			Antes	Ahora ^{3/}	Antes	Ahora ^{3/}
Sociedad Anónima	200.000	30	27	(40) 36.8	51.1	(61) 59.4
		70	27.2	(40) 36.8	35.9 ^{2/}	(49) 47.4
Sociedad Limitada	10.000.000	30	41	(40) 36.8	61.4	(61) 59.4
		70	41.2	(40) 36.8	49.5 ^{2/}	(49) 47.4
Sociedad Limitada	200.000		27.2	34	54.5	55
Sociedad Limitada	10.000.000		39.2	34	62.0	55

^{1/} Se tiene en cuenta el efecto de la antigua exención a los dividendos recibidos, así como del descuento correspondiente, para personas con patrimonio inferior a 2 millones de pesos.

^{2/} A esta tasa habría de añadir el impuesto de exceso de utilidades y otros recargos, cuando fueren del caso.

^{3/} La cifra en paréntesis corresponde a la reforma de 1974, la otra incorpora el efecto de la Ley de 'alivio tributario' de 1975.

virtud de recaer sobre los grandes productores y exportadores, ya que los mecanismos actuales mantienen bajo el ingreso monetario de los pequeños productores y no los compensan suficientemente con servicios⁷¹. En las condiciones actuales, los instrumentos previstos para controlar y regular la oferta de café contribuyen de hecho a concentrar el ingreso y la propiedad cafetera y no cumplen su cometido central, por cuanto la parte del ingreso cafetero que se extrae del sector llega apenas a un 12% (del impuesto de exportación) y, ocasionalmente, en condiciones excepcionales, se aumenta por acuerdo mutuo del gremio con el gobierno⁷². Fácilmente podría diseñarse un mecanismo tributario que sirviera simultá-

neamente para regular la oferta y el ingreso del productor cafetero y transfiriera recursos significativos a otros sectores, a través del Estado, en la medida en que las condiciones del mercado internacional fueran mejores⁷³. Esta alternativa, sin embargo, no estaba abierta por cuanto el presidente se había comprometido con los cafeteros, durante la campaña electoral, a reducir los impuestos, lo que de hecho cumplió al reducir el impuesto de exportación que llega al Estado de un 16% a un 12%.

Por otra parte, la "doble tributación" se justifica por cuanto, en gran medida, los gastos del Estado benefician de hecho, y principalmente, al sector moderno de la economía que opera a través de sociedades anónimas o limitadas.

Cabe preguntarse hasta qué punto hay "doble tributación" en Colombia. De un lado, habría que estimar en qué

agrario, la administración tributaria no controla los ingresos y gastos de cada productor. Por otra parte, los cafeteros obtuvieron con su poder político limitar significativamente el efecto de la presuntiva al excluir de su base el valor de los cafetos, que en una finca promedio puede representar el 70% a 80% de su valor.

⁷¹ Retención manejada por la Federación y precio mínimo que deja a los exportadores una buena parte de los ingresos por café en situaciones de altos precios internacionales. Ver, FEDESARROLLO, La política Cafetera en Colombia, 1977, próximo a publicarse.

⁷² Acuerdos de 1976 y 1977 y su manejo, FEDESARROLLO, op. cit.

⁷³ Por ejemplo, modificando la tasa del impuesto de exportación en proporción al precio internacional del grano. Esta medida, requeriría, sin embargo, de unas colaterales para frenar el contrabando.

proporciones se transfieren los impuestos directos a las empresas, puesto que ello implicaría un menor grado de **doble tributación**. De otro, la equidad en el sistema fiscal exigiría gravar todos los ingresos, realizados y no realizados, en cabeza de su beneficiario. Esto conduciría a que las utilidades de las sociedades anónimas, distribuidas y no distribuidas, se sumaran a los ingresos ordinarios y extraordinarios de cada individuo para ser gravados exclusivamente al nivel personal. Dada la gran concentración que existe en Colombia, esto llevaría, de ser controlable, a una tributación mayor que la actual y mucho más progresiva. Posiblemente tendría, simultáneamente, efectos graves sobre la inversión en sociedades anónimas.

La llamada "doble" tributación actual representada de hecho, en conclusión, un compromiso entre las necesidades del Estado y de los grandes inversionistas en sociedades anónimas. Perjudica solamente al pequeño accionista, a pesar de su descuento tributario por dividendos, quien no debía pagar una tarifa del 36.8%, como de hecho paga. Es decir, desde el punto de vista de incidencia, la doble tributación tiene como efecto principal hacer menos progresivo el régimen fiscal.

En cuanto a las sociedades limitadas, éstas son hoy en día el canal favorito de evasión de los ingresos de capital, de modo que resulta puramente académico discutir su "doble tributación" en forma general⁷⁴. El único control que la reforma contempló a sus escapes era la aplicación de la renta presuntiva, de la cual se eximieron posteriormente por presiones cuyo origen resulta difícil identificar (sección F). La "doble tributación" posiblemente recae en la práctica solamente sobre los pequeños negocios, cuyos dueños no poseen siem-

pre ni la sofisticación ni la osadía de los otros para evadir, agravando aún más los problemas de incidencia ya comentados.

Igualmente, y por último, las medidas introducidas para ajustar parcialmente el sistema tributario a la inflación, estuvieron motivadas por el objetivo de equidad. Sin embargo, se quedaron cortas por dos razones. De un lado, por especificar un ajuste fijo del 8% anual y, de otro, por no cubrir algunos conceptos, como el ingreso y pagos por intereses. En el numeral 3 y la sección D se discuten estos problemas.

c. Impuestos a las herencias y donaciones

Los impuestos a las sucesiones y donaciones dependían del monto de la sucesión o donación y no del nivel de ingresos del beneficiario. El régimen se sustituyó por el impuesto sucesoral simple del 20% para lo asignado a herederos no directos. Por otra parte, el 80% de lo efectivamente recibido se computa, en todos los casos, como un ingreso irregular del beneficiario para el cálculo de su impuesto de ganancias ocasionales. Adicionalmente, los herederos directos tienen derecho a un descuento tributario cor. respecto al monto de este gravamen. En esta forma, los impuestos a las herencias y donaciones adquieren las características de equidad horizontal y de progresividad que caracteriza nominalmente al impuesto de renta y complementarios (véase el cuadro 6).

d. Impuesto de timbre y papel sellado

En 1975 el Congreso aprobó un proyecto de ley presentado por el gobierno mediante el cual se reestructuraron integralmente estos impuestos. Los cambios introducidos obedecieron en su mayor parte a criterios de eficiencia (sección D). Sin embargo, algunos gravámenes se eliminaron por razones de equidad (aquellos sobre nóminas y posesión de empleados públicos, certificados de estado civil, actuaciones de defensa ante

⁷⁴ Debido a que no son controladas y a que la ley tributaria facilita disfrazar como gastos de la sociedad lo que en realidad son utilidades distribuidas a sus socios. Lo anterior no implica que no haya casos particulares en los cuales éste sea un problema real.

CUADRO 6

**IMPUESTOS TOTALES COMO PORCENTAJE DEL MONTO GLOBAL DE LA HERENCIA
Y DE LO RECIBIDO POR CADA HEREDERO DIRECTO (paréntesis)**

SISTEMA ANTERIOR	SISTEMA ACTUAL					
	IMPUESTOS DE GANANCIA OCASIONAL A LOS HEREDEROS					
Valor total de la herencia	Impuesto de masa global mas impuesto de asignación a los herederos	Liquidación con renta gravable = 0 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de \$ 80.000 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de \$ 120.000 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de \$ 240.000 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de \$ 350.000 para cada heredero
-I- \$ 200.000	2.7	0	0	2 (4)	6.8 (13.6)	7.2 (14.4)
-II- \$ 500.000	4.2	0	0	2.4 (4.8)	6.8 (13.6)	7.2 (14.4)
-III- \$ 1.000.000	5.5	0	2 (4)	5.2 (10.4)	8.4 (16.8)	9.6 (19.2)
-IV- \$ 5.000.000	8.2	7.33 (14.66)	12.2 (24.4)	13 (26)	14.2 (18.4)	15 (30)
-V- \$ 10.000.000	9.07	13 (26)	14.2 (28.4)	14.6 (29.2)	15.4 (30.8)	16.2 (32.4)

Nota: El 50% de la herencia lo recibe el cónyuge sobreviviente como gananciales libres de impuestos en ambos sistemas. El resto se reparte por igual entre 4 herederos directos a quienes se supone un nivel idéntico de renta líquida gravable. Tarifa máxima por heredero directo 36.8%. Tarifa máxima por heredero no directo 49.4%.

la administración y la justicia, etc.), y otros se mantuvieron por considerarlos progresivos y por razones de recaudo (los de gravamen sobre escrituras y otros instrumentos que consignan o modifiquen obligaciones, que constituyen el núcleo del impuesto de timbre)⁷⁵.

3. Resultados

a. Composición de los ingresos tributarios

En primer término, como ya se señaló, el incremento absoluto en el re-

caudo en el año de 1975 fue mayor para los impuestos directos que para los indirectos, de modo que la participación de los primeros en los ingresos tributarios de la Nación se elevó de un 45.6% en 1973 y 1974 a un 48.5% en 1975⁷⁶. Sin embargo, por las razones ya comentadas, su crecimiento fue muy lento en 1976 y su participación descendió hasta un 40.8%⁷⁷. Por lo tanto, el efecto permanente de la reforma está dominado por el aumento en el impuesto de ventas.

⁷⁵ Adicionalmente se mantuvieron algunos que constituyen en efecto el cobro de un servicio. Ver sección D. Otros se eliminaron desde 1974 al incorporarlos al impuesto de ventas (por ejemplo el que se cobraba sobre tiquetes de aviación).

⁷⁶ Estos resultados reflejan también en parte una disminución por recaudos de aduana en 1975, como resultado de la recesión y de bajas en las tarifas arancelarias.

⁷⁷ La baja en participación se explica en parte, por aumentos en el impuesto del café.

En consecuencia, la incidencia global del sistema depende en gran parte de aquella relativa del impuesto de ventas y de los impuestos de renta. La evidencia sobre la incidencia del primero no es concluyente. Existen varios estimativos para diferentes años, los cuales hacen distintos supuestos sobre traslación y llegan a resultados contradictorios pero indican que la incidencia es aproximadamente neutral⁷⁸. Por su parte, como ya se consideró, la incidencia del impuesto de renta ha sido ligeramente progresiva en apariencia. Por tanto, los cambios anotados en la participación relativa de los dos impuestos sugerirían un efecto progresivo en 1975 y regresivo en 1976, con respecto a la situación antes de la reforma. Debe tomarse con cautela esta apreciación, por cuanto la tendencia del sistema era, en cualquier caso, a una baja en la participación de los impuestos directos. Además, debe complementarse con un estimativo de la incidencia de los cambios en la estructura del impuesto de ventas y, especialmente del impuesto de renta, en cuyo caso, como se vio atrás, se planteó más definitivamente un objetivo de redistribución.

b. Impuesto de ventas

Como ya se observó, los estimativos de la incidencia directa del impuesto de venta en Colombia acusan una relativa neutralidad. Pero, ¿cual fue la dirección de los cambios? Un cálculo simple, basado en supuestos conservadores, permitiría predecir un efecto relativamente progresivo⁷⁹. Sin embargo el hecho de

que en los niveles altos se da un porcentaje de gasto inferior al del ingreso⁸⁰, que una proporción de ese gasto se realiza en el exterior y de que hay más evasión en las tarifas más altas, llevaría a reconsiderar el resultado obtenido a título indicativo. Vale decir, aunque no se tienen estimativos confiables, existen razones para pensar que los cambios no tuvieron efectos progresivos significativos.

Por último, si se tiene en cuenta que la composición del gasto de cada grupo cambia con el tiempo, los cálculos de incidencia deberían al menos comparar dos momentos en el tiempo. Las bases para hacer una proyección de este tipo son aún más débiles, pero, cabe esperar que a medida que aumente el ingreso de los niveles más bajos, una mayor proporción de su gasto será gravado a una tarifa media más alta, con lo cual, si las tarifas diferenciales —y sus cambios— tienen un efecto progresivo, lo van perdiendo con el correr del tiempo.

C. Impuesto de renta a personas naturales

i. Incidencia inicial

En cuanto al impuesto de renta a personas naturales, los cálculos sugieren que en 1975 hubo en efecto una incidencia progresiva apreciable. En primer lugar, se cuenta con los resultados de una simulación efectuada sobre una muestra representativa de las liquidaciones oficiales del año gravable de 1972 (recaudos en 1973)⁸¹. (véase cuadro 7). Caben varias observaciones. El

⁷⁸ Cárdenas, A. 1971. Citado por E. Low en "Política Fiscal", *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*" y Niño, M. C.: La incidencia del impuesto de ventas en Colombia, tesis de grado, Universidad de Los Andes, 1973; encuentran un efecto progresivo; y Levin, J.: "The effects of economic development on the Base of a Sales Tax: A case Study of Colombia", IMF Staff Papers, 1968 y (Tesis ANIF) concluyen lo opuesto.

⁷⁹ Suponiendo que el 50% del gasto de personas de bajos ingresos hubiera continuado exento, que el 40% hubiera subido del 4% al 6% y que el 10% hubiera subido del 4% al 15%, se tendría para este grupo un aumento del 1.82% sobre su gasto. Si en ingresos más altos, se supone que el 2/3 del gasto tenía la misma distribu-

ción y 1/3 se componía así: 1/3 sube del 4% al 15m, 1/3 del 10% al 15% y 1/3 del 25% a 35%; se obtiene para este grupo un aumento del 3.55% sobre su gasto. Naturalmente los supuestos podrían cambiarse y producir resultados diferentes, inclusive opuestos.

⁸⁰ No existen cálculos confiables en Colombia de propensiones a ahorrar por nivel de ingreso.

⁸¹ La estructuración de la muestra y la forma como se efectuó la simulación se explica en I. Obregón, G. Perry, *Efectos Redistributivos de la Reforma Tributaria de 1974 en Colombia*, mimeo, junio de 1975.

CUADRO 7
DATOS BASICOS DE LA MUESTRA CLASIFICADA POR RENTA LIQUIDA
DECLARADA Y MODIFICADA ^{1/}

(liquidaciones oficiales del año gravable 1972)

Renta líquida declarada (modificada)	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Distribución de contribu- yentes en la muestra	25.6 (18.54)	6.51 (10.04)	14.7 (15.84)	24.6 (25.22)	10.9 (11.41)	6.4 (6.68)	6.3 (6.63)	2.4 (2.60)	1.6 (1.81)	0.5 (0.55)	0.6 (0.68)	100% (100)
Impuesto de renta per-cápita	17 (5)	60 (39)	268 (230)	1370 (1268)	4952 (4604)	11119 (10402)	19878 (18628)	32494 (30252)	47811 (43174)	75361 (66277)	179700 (156470)	5818 (5818)
Tasa media efectiva del impuesto de renta	0.5 (0.17)	0.66 (0.43)	1.49 (1.28)	3.7 (3.43)	7.9 (7.37)	12.7 (11.89)	12.7 (14.90)	18.57 (17.29)	19.12 (17.27)	21.5 (18.94)	29.9 (26.08)	
Impuesto de patrimonio per-cápita	507 (40)	422 (186)	656 (354)	1071 (715)	1858 (1575)	2419 (2332)	3370 (3613)	5253 (6084)	9129 (11269)	14552 (19651)	32055 (44362)	1611 (1611)
Tasa media efectiva del impuesto de patrimonio	16.9 (1.3)	4.7 (2.1)	3.6 (2.0)	2.9 (1.9)	3.0 (2.5)	2.8 (2.7)	2.7 (2.9)	3.0 (3.5)	3.6 (4.5)	4.1 (5.6)	5.3 (7.4)	

^{1/} Los datos entre paréntesis corresponden a la clasificación por renta líquida modificada.

problema central para calcular la incidencia directa del impuesto de renta sobre la distribución del ingreso es el de estimar la evasión. Por una parte, se disponía de una distribución del ingreso calculada a partir de encuestas de hogares (DANE, 1970) en la cual, y pese a los múltiples problemas asociados con la medición de los ingresos no realizados y en especie, el valor del ingreso corresponde en orden de magnitud a su valor verdadero. Pero, los datos sobre incidencia tributaria se calcularon por niveles declarados de renta líquida, que son en general muy inferiores a los ingresos verdaderos por dos razones. De un lado, la definición de renta líquida excluye varios ingresos; la muestra para 1972, no contempla, por ejemplo, las ganancias de capital no realizadas, ni varias formas de ingresos regulares. De otro lado, aún si se efectúan estimados arbitrarios para compensar el factor mencionado, ¿a qué escala real de ingresos corresponde una determinada renta líquida declarada? La respuesta depende del nivel de evasión, y por tanto, de la naturaleza de los ingresos: uno es el caso para rentas de salarios y otro muy distinto por renta de capital, rentas agropecuarias, rentas en el comercio, en el ejercicio independiente de la profesión, etc. El problema

no tiene solución por cuanto en la medida en que fuera posible determinar con precisión la evasión por tipo de renta y niveles de ingreso, sería también posible controlarla. Naturalmente puede procederse a realizar estimativos arbitrarios. Conociendo la renta declarada por tipo de actividad y la distribución de ingresos en cada actividad, se podría 'asignar' la evasión por niveles de ingreso. Pero los supuestos que se utilicen para dicha "asignación" determinan el resultado final de ejercicio.

Ante tales dificultades se procedió a calcular el efecto por niveles de ingreso en la siguiente forma: En primer término, se calculó la incidencia por niveles de "renta líquida modificada", suponiendo que en ningún caso ésta era inferior, en la realidad al 8% del patrimonio líquido declarado⁸². Este "supuesto" ya incorpora una "asignación" parcial de la evasión. En realidad, sin hacer un supuesto de esta naturaleza, el efecto de la renta presuntiva y de los cambios en el impuesto patrimonial pa-

⁸² El cuadro 7 muestra las diferencias en la incidencia tributaria previa a la reforma que resultan de clasificar por renta líquida declarada o modificada. Los cuadros 8 a 10 presentan los resultados finales de la simulación, según ambas clasificaciones.

CUADRO 8

EFECTO CONJUNTO DE LAS NORMAS SIMILADAS EN EL IMPUESTO DE RENTA (PORCENTAJE DE AUMENTO)

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENDA LIQUIDA											Total
Patrimonio Líquido		Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	
De	Hasta												
	20.000	-97	-99	-97	-62	-34	-32	-28	-15	5	13	20	-26
20.000	60.000	-99	-100	-96	-62	-36	-32	-28	-16	-1	12	15	-32
60.000	120.000	-99	-100	-95	-60	-35	-33	-28	-13	5	18	19	-29
120.000	240.000	-99	-99	-94	-55	-32	-33	-27	-12	13	22	23	-22
240.000	500.000	156	168	-63	-49	-27	-28	-24	-11	13	42	25	-11
500.000	750.000	2.726	3.153	297	-26	-23	-21	-16	-6	15	35	59	5
750.000	1.000.000	1.971	6.100	992	74	-21	-20	-14	-4	14	28	94	17
1.000.000	1.500.000	3.204	9.867	2.237	307	30	-19	-14	-2	14	29	110	32
1.500.000	2.000.000	266.100	17.900	4.648	704	163	27	-13	-1	11	27	82	46
2.000.000	3.000.000	6.373	54.600	7.942	1.331	390	121	27	-6	9	15	74	60
3.000.000	4.000.000	311.000	69.400	17.250	2.804	749	314	121	35	10	17	82	96
4.000.000	10.000.000	719.200	62.400	25.250	5.014	1.392	801	380	168	94	49	54	111
10.000.000	100.000.000	966.700	0	59.167	25.715	6.296	3.011	1.855	1.031	563	323	165	291
100.000.000	o más	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		3.350	354	78	-3	-8	-18	-18	-3	18	30	70	13

recerían regresivos por cuanto se concentrarían en quienes, teniendo altísimos patrimonios no declaraban renta; es decir, sobre los **evasores** más obvios pero que estaban clasificados en los niveles más bajos de renta⁸³. Vale decir, se utilizaron los cuadros 8A y 9, y su síntesis final en el cuadro 11.

Partiendo de este último supuesto, subsiste el problema de que los niveles de renta son inferiores a los niveles de ingreso de la población económicamente activa, P.E.A. según la información disponible, y de, que el universo muestral es sustancialmente inferior a los declarantes potenciales según la distribución de ingreso disponible. Se supuso entonces que el ordenamiento de las personas era el mismo en ambas listas y los 'evasores no declarantes'⁸⁴ se asignaron en dos formas casi extremas. De un lado, se supuso que la mayor renta declarada 'modificada' correspondía al mayor ingreso real. Vale decir, se asignaron los contribuyentes de la escala superior de renta declarada 'modificada' al decil más alto y así sucesivamente. Este supuesto **subestima** apreciablemente el efecto regresivo de la evasión e implica que el grupo que de hecho no declara se concentra en los niveles de más bajos ingresos que **tienen** obligación de **declarar** (con este supuesto tributaria todo el 45% de la P.E.A. colocado en los niveles superiores de la distribución de ingresos y sólo ellos). En el cuadro 12 se denomina como variante A al cálculo realizado con base en este supuesto. En el otro extremo, se tomó el nivel de ingreso mínimo que debía arrojar impuestos positivos, con lo cual los contribuyentes efectivos se distribuyeron entre el 60% de la P.E.A. que ocupa la

parte superior de la distribución de ingresos. La distribución se hizo **por igual** en cada decil. Este **supuesto posible-mente sobrestima** el efecto regresivo de la evasión y a su turno **subestima** el efecto progresivo de la reforma⁸⁵. Véase variante B en el cuadro 12.

Con todas las observaciones hechas, casi no valdría la pena presentar los resultados de estos cálculos hipotéticos si no fuera porque, a pesar de constituir el uno un caso de sobreestimación y el otro de posible subestimación, coinciden en algunas conclusiones generales. Resulta claro que el efecto central consistiría en redistribuir aproximadamente un 2%⁸⁶ del ingreso nacional disponible del 5% de la P.E.A. que tiene el ingreso más alto (y que acapara entre el 28 y 30% del ingreso nacional disponible) hacia el resto de la P.E.A. pero, en particular, hacia aquellos que no son contribuyentes⁸⁷. Este estimativo supone que el gasto público incremental (o el efecto del aumento neto en recaudo) tiene una incidencia similar a la distribución final del ingreso disponible.

Los resultados de la simulación en sí misma, por otra parte, pueden tomarse con alguna confianza puesto que predicen un aumento neto en el recaudo, debido a la reforma del mismo orden de magnitud de los resultados obtenidos mediante cálculos basados en las cifras observadas. En efecto, la simulación permitiría predecir un incremento neto real (debido a la reforma) de un 13% en el recaudo por concepto del **impuesto de renta sobre personas naturales** (cuadros 8 y 8A) y del 40% en el recaudo por concepto de impuesto de patrimonio (cuadros 9 y 9A). Dada la relación entre el recaudo de estos impuestos y el que los impuestos sobre las personas naturales, antes y después de la reforma, constituían casi el 50% de los re-

83 En efecto nótese los grandes aumentos en tributación de los contribuyentes ubicados en el triángulo inferior izquierdo en los cuadros 8 y 9, y la comparación de los estimativos finales, según cada clasificación, en el cuadro 10.

84 Asimismo, resulta sorprendente el alto número de evasores no declarantes. Esta cifra puede estar sobrestimada por las diferencias definicionales entre ingreso y renta líquida y porque obviamente el universo de la muestra (liquidaciones privadas almacenadas en el computador) no contiene el universo total de declarantes.

85 Al menos de las 4 medidas principales que fueron simuladas.

86 1.96% en un cálculo y 2.07% en otro.

87 El impacto sobre el coeficiente de Gini es de aproximadamente 0.01 en ambos cálculos.

CUADRO 8-A

EFECTO CONJUNTO DE LAS NORMAS SIMULADAS EN EL IMPUESTO DE RENTA (PORCENTAJE DE AUMENTO)

— CLASIFICACION SEGUN RENTA LIQUIDA MODIFICADA —

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENTA LIQUIDA											
	Patrimonio líquido	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Hasta	20.000	—97	—55	—97	—62	—34	—32	—28	—15	5	13	20	—26
	60.000	—99	—100	—96	—62	—36	—32	—28	—16	—1	12	15	—32
	120.000	—99	—100	—95	—60	—35	—33	—28	—18	5	18	19	—29
	240.000	0	—99	—94	—55	—32	—33	—27	—12	13	22	23	—22
	500.000	0	0	—74	—43	—27	—28	—24	—11	13	42	25	—11
	750.000	0	0	0	39	—23	—21	—16	—6	15	35	59	5
	100.000	0	0	0	139	44	—20	—14	—4	14	28	94	17
	150.000	0	0	0	0	135	65	—14	—2	14	29	110	32
	200.000	0	0	0	0	0	72	74	—1	11	27	82	46
	300.000	0	0	0	0	0	0	149	100	9	15	74	60
	400.000	0	0	0	0	0	0	0	272	135	17	82	96
	10.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	302	199	84	111
	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	291	291
	+ 100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		—99	—100	—93	—48	—22	—22	—16	1	29	49	93	13

CUADRO 9

CAMBIO PORCENTUAL EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO DEBIDO A LA REFORMA

— CLASIFICACION SEGUN RENTA LIQUIDA MODIFICADA —

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENDA LIQUIDA MODIFICADA											
	Patrimonio Líquido	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Hasta	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	60.000	−100	−55	−99	−100	−98	−96	−93	−67	0	0	0	−99
	120.000	−85	−33	−51	−47	−34	−23	−14	−7	−14	0	0	−48
	240.000	0	1	4	5	17	37	52	55	46	50	39	13
	500.000	0	0	12	14	16	22	36	47	49	44	32	20
	750.000	0	0	0	21	19	24	27	36	41	41	39	24
	1.000.000	0	0	0	27	26	23	30	35	39	42	44	28
	1.500.000	0	0	0	0	33	37	33	36	36	43	48	35
	2.000.000	0	0	0	0	0	40	40	32	38	43	34	39
	3.000.000	0	0	0	0	0	0	47	48	42	40	43	46
	4.000.000	0	0	0	0	0	0	0	61	62	54	48	59
	10.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	70	73	66	69
	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		−91	−12	2	13	23	31	38	44	54	62	67	40

CUADRO 9A

CAMBIO PORCENTUAL EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO DEBIDO A LA REFORMA

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENTA LIQUIDA											Total
Patrimonio Líquido		Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	
De	Hasta												
	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20.000	60.000	-100	-99	-99	-100	-98	-96	-93	-67	0	0	0	-99
60.000	120.000	-56	-54	-51	-47	-34	-23	-14	-7	-14	0	0	-48
120.000	240.000	4	2	2	5	17	37	52	55	46	50	39	13
240.000	500.000	20	12	12	12	16	22	36	47	49	44	32	20
500.000	750.000	31	22	19	18	18	24	27	36	41	41	39	24
750.000	1.000.000	40	38	32	25	20	23	30	35	39	42	44	28
1.000.000	1.500.000	56	43	46	35	29	28	33	36	36	43	48	35
1.500.000	2.000.000	72	45	55	49	86	32	30	32	38	43	34	39
2.000.000	3.000.000	70	47	63	66	48	47	35	37	42	40	43	46
3.000.000	4.000.000	89	84	96	85	70	52	50	53	45	54	48	59
4.000.000	10.000.000	112	61	91	98	84	88	70	60	64	54	56	69
10.000.000	100.000.000	71	0	76	105	145	52	92	71	104	87	72	80
100.000.000 +	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		41	20	28	33	85	37	40	43	49	50	57	40

CUADRO 10
EFFECTO DE LAS MEDIDAS SIMULADAS EN EL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO^{1/}
 (Cambios porcentuales)

Renta líquida declarada (modificada)	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Cambio en tarifas y descuentos	-99 (-99)	-99 (-100)	-95 (-95)	-57 (-58)	-35 (-36)	-36 (-36)	-34 (-34)	-24 (-25)	-13 (-14)	-3 (-3)	9 (8)	-23 (-23)
Eliminación de rentas exentas	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1)	4 (5)	7 (7)	11 (11)	15 (16)	25 (25)	29 (27)	58 (56)	21 (-21)
Efecto presuntiva	3450 (0)	454 (0)	173 (2)	53 (9)	23 (9)	11 (7)	7 (7)	6 (8)	6 (18)	4 (25)	3 (29)	15 (15)
Total cambios en impuesto de renta	3350 (-99)	354 (-100)	78 (-93)	-3 (-48)	-8 (-22)	-18 (-22)	-16 (-16)	-3 (-1)	18 (29)	30 (49)	70 (93)	13 (13)
Cambios en impuesto de patrimonio	41 (-91)	20 (-12)	28 (2)	33 (13)	35 (23)	37 (31)	40 (38)	43 (44)	49 (54)	50 (62)	57 (67)	40 (40)

^{1/} En paréntesis las cifras clasificadas por nivel de renta líquida modificada.

caudos totales del impuesto de renta, la proyección del crecimiento en estos últimos serían del orden de 22%⁸⁸. Los cálculos a partir de las cifras observadas arrojan un 27%, que es similar en orden de magnitud⁸⁹.

⁸⁸ En efecto, los resultados de una simulación sobre la tributación de sociedades (cuadro 14) permitiría predecir un incremento real en esta, debido a la reforma, del orden de 23% en el primer año o sea, muy similar al de personas naturales.

⁸⁹ Esta cifra se obtiene de comparar el recaudo en 1975 (menos 600 millones que corresponden al producto de la amnistía de intereses decretados

En conclusión, estos cálculos parecen sugerir que en 1975 la reforma tuvo una incidencia progresiva significativa. Hay otro tipo de evidencia empírica que refuerza esta impresión. La participación de la retención por salarios en el recaudo total del impuesto de renta y complementarios, que venía subiendo hasta

en 1974 y no se puede atribuir a la reforma) con lo que se había obtenido sin reforma. Este último cálculo se hizo suponiendo una elasticidad unitaria. El mayor valor observado puede reflejar al efecto de cambios adicionales que se tienen en cuenta en la simulación.

CUADRO 11
INCIDENCIA DEL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO
POR NIVELES DE RENTA LIQUIDA MODIFICADA

Escala de renta líquida modificada	Impuesto total per-cápita antes de la Reforma	Impuesto total per-cápita después de la Reforma	Número de contribuyentes (porcentaje)
0 - 6.000	45	4	18.6
6.001 - 12.000	225	164	10.0
12.001 - 24.000	584	377	15.8
24.001 - 50.000	1.983	1.467	25.2
50.001 - 75.000	6.179	5.528	11.4
75.001 - 100.000	12.735	11.170	6.7
100.001 - 150.000	22.241	20.634	6.6
150.001 - 200.000	36.336	39.315	2.6
200.001 - 300.000	54.443	73.048	1.8
300.001 - 400.000	85.928	130.587	0.6
400.001 y más	200.832	376.072	0.7

Fuente: Cuadros 7, 8A y 9A.

CUADRO 12

EFECTO ESTIMADO DE LA REFORMA DEL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO SOBRE LA DISTRIBUCION DE INGRESOS

Escala de P.E.A.	Porcentaje del ingreso nacional antes de impuestos	VARIANTE A		VARIANTE B	
		Porcentaje del ingreso disponible antes de la reforma	Después	Porcentaje del ingreso disponible antes de la Reforma	Después
0 5	0.7	0.78	0.79	0.78	0.79
6 10	0.8	0.89	0.91	0.89	0.91
11 15	0.9	1.00	1.02	1.00	1.02
16 20	1.1	1.22	1.24	1.22	1.25
21 25	1.2	1.33	1.36	1.33	1.36
26 30	1.3	1.44	1.47	1.44	1.47
31 35	1.6	1.77	1.81	1.77	1.81
36 40	1.8	2.00	2.04	2.00	2.04
41 45	2.6	2.88	2.94	2.88	2.94
46 50	2.8	3.10	3.17	3.10	3.17
51 55	3.2	3.55	3.62	3.52	3.60
56 60	3.5	3.88	3.96	3.83	3.92
61 65	4.0	4.43	4.53	4.36	4.48
66 70	4.5	4.98	5.09	4.80	4.95
71 75	5.0	5.52	5.64	5.30	5.47
76 80	5.6	6.10	6.26	5.97	6.15
81 85	7.2	7.64	7.89	7.41	7.64
86 90	8.1	8.53	8.82	8.01	8.29
91 95	11.4	10.90	11.33	10.53	10.95
96 100	32.7	28.06	26.11	29.86	27.79
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100
Coeficiente GINI		0.50608	0.49601	0.51204	0.50102

Variante A: Se supone a todos los declarantes concentrados en los niveles alto de ingresos.

Variante B: Se supone que los declarantes distribuidos uniformemente en los 6 deciles superiores.

1974, bajó de un 19.2% en ese año a un 14.2% en 1975 (ver cuadro 4).

ii. Incidencia permanente

La situación aparece diferente en 1976. La participación de la retención por salarios aumenta de nuevo a un 15.8% y, como ya se indicó, se da una disminución real de los recaudos totales del impuesto en dicho año, explicada parcialmente por las nuevas medidas tomadas a finales de 1975 y por una elasticidad aparentemente baja. Para poder interpretar los resultados en 1976, conviene analizar el impacto diferencial, según la simulación, de los principales cambios considerados individualmente (ver cuadro 10). El cambio en tarifas y exenciones personales por descuentos tributarios implicaba una disminución real neta del orden del 23%; la eliminación de rentas exentas un aumento real del orden del 21% y la

aplicación de la presuntiva un aumento del orden del 15%. El impacto distributivo es progresivo para cada medida considerada individualmente, pero especialmente en el caso de las dos últimas. Aún más, sin el efecto de la renta presuntiva, las otras medidas tienen un efecto más nominal que efectivo por cuanto no corrigen la gran evasión. Conviene acá aportar evidencia adicional de que la presuntiva, y la reforma en general, afectaron en mayor medida a los grupos más evasores. Sobre una submuestra, se procuró clasificar a los contribuyentes por actividad económica (ver cuadro 13) y aun cuando ambas clasificaciones tienen graves inconvenientes⁹⁰, la simulación presenta al-

90

La clasificación 1 se basa en la anotación subjetiva del liquidador de cual es la actividad 'principal' del contribuyente. Además en cada grupo incluye patronos, empleados y trabajadores. La clasificación 2 buscó agrupar según la renta y el

gunos resultados interesantes. En primer término, en la agricultura y ganadería había niveles de tributación muy bajos en términos relativos⁹¹ y sobre este grupo de contribuyentes recae el mayor incremento en impuestos de patrimonio⁹² y renta, en particular debido a la aplicación de la presuntiva. Los efectos de la reforma recaen en segundo lugar sobre los rentistas (clasificación 2) y sobre las personas dedicadas al comercio (clasificación 1 y 2). Por último, en el caso de empleados disminuyen los gravámenes⁹³, clasificación 2, lo cual se manifiesta también en los grupos 2 y 4 de la clasificación 1, constituidos mayoritariamente por empleados.

Ahora bien, en una sección anterior se sugirió que la aparente baja elasticidad en el nuevo impuesto de renta podría deberse principalmente a que la efectividad de la presuntiva declinó a partir del segundo año y a que la elusión y evasión en rentas mixtas y de capital se incrementaron de nuevo por este y otros conceptos. La conclusión que parece desprenderse es claramente la de que si bien la reforma en el impuesto de renta tuvo un efecto progresivo significativo (aunque marginal en términos de la desigualdad existente⁹⁴ en el primer año de aplicación, este efecto no se mantiene en su totalidad a

partir del segundo año. La tendencia observada en la pérdida de participación de los impuestos directos, en adición a este resultado, sugiere la conclusión general de que la incidencia del sistema tributario como un todo continúa siendo cada vez menos progresiva (o más regresivo) y que las reformas de 1974 y 1975 (por las causas discutidas) no cumplieron sino marginalmente los objetivos que se propusieran en este sentido. Máxime cuando la baja elasticidad de los impuestos directos responde de nuevo, como en el pasado, a una tendencia a que se disminuya la carga efectiva sobre rentas mixtas y de capital.

Esa tendencia, por demás, puede acentuarse por nuevos cambios legales, que beneficien principalmente a rentas mixtas y de capital; como también ocurrió en el pasado. En este sentido, a posteriori, parece un error haber fijado una compensación parcial por la inflación en forma rígida, el 8% del 'alivio tributario' y del reajuste de costo de activos fijos para el impuesto de ganancias ocasionales⁹⁵. En ese momento, se fijó el 8% sobre la base de que el plan de estabilización permitiría regresar a los promedios históricos de inflación y que, en esa perspectiva, a mediano plazo se mantendría la incidencia del impuesto y se conservarían sus propiedades estabilizadoras⁹⁶. Ante la nueva aceleración de la inflación esta rigidez ha provocado consecuencias indeseables en la incidencia, ha puesto en peligro la estabilidad misma de la nueva estructura tributaria y no parece que el impuesto haya ganado mucho en sus propiedades estabilizadoras, por su baja elasticidad⁹⁷.

patrimonio declarado en cada actividad, pero se incurrió en un error serio: cuando la renta declarada de trabajo era mayor que otras rentas, se clasificó a la persona como empleado, con lo cual muchos evasores de otras rentas quedan en esta categoría. De allí el efecto alto de la presuntiva sobre este grupo. Finalmente, la submuestra no es representativa: está sesgada hacia impuestos per-cápita mayores, por la cual el efecto global del cambio en tarifas y descuentos se estima en -13% y no en -23%.

91 La proporción del recaudo con que se contribuye es muy inferior a la proporción de contribuyentes en la actividad: Véase especialmente clasificación 2, en la cual no se incluyen empleados en la actividad.

92 Debido especialmente a la eliminación de exenciones sobre el patrimonio ganadero.

93 A pesar de que la simulación arrojó erróneamente un efecto de la presuntiva, como ya se explicó en nota previa.

94 Puesto que, como máximo hizo que el 5% de la P.E.A. de mayores ingresos pasara a detentar el 26-28% del Ingreso Nacional disponible, en lugar del 38-30%.

95 Con este motivo, el gobierno ha presentado un proyecto de enmienda en 1977, con el cual se corre el riesgo de comenzar a incrementar de nuevo prebendas específicas.

96 Además, la insistencia en metas de inflación del 8% podía contribuir en acelerar el cambio requerido en las expectativas de inflación.

97 Como consecuencia, en parte, de los rezagos del recaudo en relación con la generación del ingreso, lo cual se agrava cuando se acelera la inflación, y en parte, por el recrudescimiento de la elusión y evasión en las rentas mixtas y de capital.

CUADRO 13

EFECTOS DE LA REFORMA EN IMPUESTO DE RENTA POR GRUPOS DE ACTIVIDAD ^{1/}

%

	CLASIFICACION 1						CLASIFICACION 2					
	Ag. Min. y Ganad.	Ind.	Transporte	Servicios	Otros	Total	Empleados Indepen.	Trabajadores Ganad.	Agricult.	Ind. y Com.	Rentistas	Total
1. m de contribuyentes	44	3	32	13	8	100	37	18	7	17	25	100
2. Impuesto de renta, antes	23.7	2.3	51.2	15.1	7.8 m	100	16	19.6	0.6	15.6	48.2	100
3. Impuesto de patrimonio antes	31	0.9	58	6.1	3.9	100	11.1	8.6	0.7	20.3	59.5	100 m
4. Efecto cambio tarifas y descuentos (renta)	-13	-24	-8	-24	-20	-13	-28	-22	-18	-10	-5	-13
5. Efecto cambio tarifas, des- cuentos y presuntiva (renta)	13	-22	1	-23	-17	-1	-16	-20	57	9	7	-1
6. Efecto eliminación rentas Exentas	19	17	28	19	22	24	11	29	12	17	29	24
7. Efecto presuntivo ^{2/}	26-27	2	9-11	1-2	3-7	12-13	12-13	^{3/} 2	75-76	19-20	12-14	12-13
8. Efecto total cambios imporrenta	33	-5	31	-3	9	34	-6	9	70	27	36	23
9. Efecto cambios patrimonio	59	35	36	46	35	44	46 ^{4/}	48	281	46	39	44

^{1/} Esta simulación tuvo que usar una submuestra no representativa, debido a lo cual resultan valores de impuesto per-cápita antes (fila 2) y del cambio en tarifas y descuentos (fila 6) mayores que en los cuadros anteriores.

^{2/}, ^{3/} y ^{4/} Sobre la interpretación de estos resultados véase el texto.

Debe observarse que, como resultado del mayor recaudo provocado por la reforma, se habría podido contribuir a una mejor distribución del ingreso efectivo, de haberse realizado los planes de gasto previstos. En efecto, los estudios sobre incidencia del gasto público en Colombia muestran que ésta es apenas ligeramente progresiva en el agregado, pero que podría serlo significativamente de cambiar su estructura⁹⁸. No obstante, como se observó anteriormente, no se produjo la reestructuración prevista.

d. Impuesto de renta a las sociedades

En cuanto al impacto sobre sociedades, resulta claro de las simulaciones que el cambio en tarifas y la unificación de impuestos disminuyó la tarifa efectiva promedio sobre la sociedad anónima de un 41.6% a un 40%, y luego a un 36.8% con la ley de 'alivio' en 1975; y aumentó las de las sociedades limitadas de un 12.5% promedio a un 20%, siendo mayor el aumento para las sociedades con menor renta declarada. El efecto de este cambio sobre el recaudo fue mínimo en 1975 (aproximadamente 2%), y negativo en 1976. El impacto de la presuntiva sobre sociedades anónimas fue del orden del 0.9% del impuesto de sociedades. En cambio, la eliminación de rentas exentas pudo aumentar la tributación hasta en 21% en 1975⁹⁹. (véase cuadro 14).

En todo caso, los aumentos discutidos no se mantienen en términos reales en 1976. En primer lugar, como ya se señaló, a las sociedades anónimas se les redujo en un 8% la tarifa. En segundo lugar, principalmente en las sociedades limitadas, se ha producido un aumento en la evasión. Resulta muy difícil estimar los efectos de estos cam-

bios en la distribución del ingreso, al no poseerse estimativos sobre el grado de traslación de los impuestos, ni sobre el nivel de ingresos de los socios y sobre la distribución de las acciones y los derechos sociales. Debe advertirse, por último, que estas cifras, se deben tomar con mucha cautela, pues hay fenómenos que no se reflejan. Por ejemplo, a finales de 1974 un gran número de sociedades anónimas de familia y cerradas se convirtieron a limitadas, como efecto de la reforma. Asimismo, la relación de la tributación sociedad-socio puede alterarse, sobre todo en el caso de las limitadas.

D. Efectos sobre el crecimiento económico

1. Antecedentes

Una medida de política económica puede tener efectos sobre el ritmo de crecimiento a través de:

a) Aumentar la tasa de inversión.

b) Afectar la estructura sectorial de la producción en forma más adecuada a la disponibilidad de factores productivos en la economía, según la utilización que de ellos hace cada actividad.

c) Provocar una mayor eficiencia en la utilización de factores productivos dentro de cada actividad, a través de la generación y escogencia de los procesos tecnológicos más apropiados.

Naturalmente los efectos no se limitan a uno u otro de los mencionados y la distinción se hace sólo por razones de exposición.

El régimen vigente a la fecha de la reforma buscaba, ante todo, los primeros dos efectos. Las exenciones a las rentas de capital y varios beneficios tributarios a estas y otras rentas (agrícolas, ganaderas, etc.) contempladas en el estatuto de 1961, y ampliadas y diversificadas con el correr de los años, se orientaban a aumentar, en forma gene-

⁹⁸ A. Berry y M. Urrutia, *La Distribución del Ingreso en Colombia*, Selowsky, M. *La distribución de Servicios Públicos en Colombia*, mimeo CEDE, 1977.

⁹⁹ Sin embargo, la simulación exagera este efecto por cuanto no tener en cuenta que los primeros decretos se modifican para mantener algunas rentas exentas (sección F).

CUADRO 14

EFECTOS POTENCIALES MAXIMOS DE LA REFORMA SOBRE TRIBUTACION DE LAS EMPRESAS
(SIMULACIONES SOBRE LIQUIDACIONES OFICIALES DE 1972)

	S. Anónimas	S. Limitadas	S. Limitadas antes asimiladas a anón.	Casas matrices extranjeras	Asociaciones de lucro	Otras colectivas de minas etc.	Total
%							
del recaudo antes de la reforma	80.3	15.5	1.8	0.5	0.2	1.7	100.0
Tarifa promedio efectiva antes de la reforma	41.6	12.5	35.7	26.0	6.0	9.1	—
Tarifa con la reforma	40.6 (36.8) ^{2/}	20.0	20.0	40.0 ^{1/}	20.0	20.0	—
Efecto porcentual de la unificación de impuesto y el cambio en tarifas	-4 (-12) ^{2/}	60.0	-44.0	54.0	231.0	120.0	8.0 1.6
Efecto porcentual de la presuntiva	1.0 —	—	—	—	—	—	0.8
Efecto pocentual 'potencial' de la eliminación de rentas exentas ^{3/}	19.0	25.0	14.0	6.0	10.0	58.0	20.4
Efecto ni total ^{4/}	16.0 (8.0)	85.0	-30.0	60.0	241.0	178.0	29.2 (22.8)

^{1/} Excepto para dividendos (20%).^{2/} Las cifras en paréntesis incluyen la modificación de tarifas en la 'ley de alivio Tributario' de 1975^{3/} Este efecto se sobrestima porque no considera las modificaciones a los decretos iniciales^{4/} Es la suma de efectos parciales porque éstos se calcularon sobre las nuevas bases

ral, las tasas de ahorro interno e inversión y, muy especialmente, a dirigir la última hacia ciertos sectores.

Naturalmente, el proceso de extender los beneficios a muchas actividades conducía más, en la práctica, a propiciar un aumento general en las tasas de inversión que a dirigirla hacia ciertas actividades.

El diseño del régimen tributario estaba muy influenciado por el pensamiento de la CEPAL y, en forma más general, por las teorías iniciales de desarrollo económico a lo Harrod-Domar, que veían en la acumulación de capital, y en la disponibilidad de ahorro interno y de divisas que la permitieran, el factor determinante del crecimiento menospreciando la importancia en la estructura productiva de un proceso de adopción de tecnología que produjera una correcta asignación y utilización de recursos. Como es sabido, este pensamiento condujo a excesos en el subsidio al capital y en la protección a actividades intensivas en capital que desembocaron en América Latina en las altas tasas de desempleo de la década de los 60, en un relativo estancamiento de la producción agrícola e industrial y en la proliferación de muchas industrias ineficientes¹⁰⁰. El pensamiento más moderno sobre desarrollo ha venido haciendo más énfasis en la elección de tecnologías adecuadas y en la búsqueda de una estructura productiva que aproveche mejor la disponibilidad relativa de factores¹⁰¹ y últimamente, en la adaptación o generación local de tecnología para ampliar el rango de opciones¹⁰². Sin entrar a discutir los méritos de una u otra orientación, debe señalar-

se simplemente que el diseño de la reforma y de la política económica del gobierno López, se inscribió en su etapa inicial, en la última tendencia descrita.

Adicionalmente, se juzgó que el efecto de los "incentivos" al ahorro y a la inversión era muy relativo en comparación con los costos sobre la misma inversión¹⁰³. Por un lado, la "exención" tributaria, en general, puede conducir al fomento, en el margen, de inversiones en actividades ya de suyo rentables y no a la promoción de inversiones en actividades sin rentabilidad privada en las cuales, la "exención" sería inoperante. En este caso resulta preferible el subsidio directo como se verifica por el mayor impacto del CAT sobre las exportaciones menores, por ejemplo, en comparación con las exenciones que sustituyó. Pero, de otro lado, unos y otros, exenciones y subsidios, tienen un impacto sobre el balance fiscal y a través de éste, sobre el ahorro del gobierno y, consecuentemente, sobre la inversión o sobre la expansión monetaria para financiar el déficit. Así, el gobierno decidió por ejemplo, reducir sustancialmente el CAT, pero al mismo tiempo buscó mantener la rentabilidad de las exportaciones mediante una tasa de cambio que no discriminara contra ellas y del incremento en los recursos de crédito subsidiado, que se financió con el aumento en los impuestos CIF a la importación¹⁰⁴.

100 Al estancamiento agrícola se llegaba por la discriminación en contra de la agricultura y al industrial por el agotamiento de las posibilidades fáciles de sustitución de importaciones.

101 Entre otras, mediante la especialización que procede de una inserción más libre en el comercio internacional.

102 Este énfasis se dió como consecuencia de las exitosas experiencias de Japón (adaptación) y la China Popular (generación).

103 Véase al respecto: McLure "Colombian Tax Incentives" in Musgrave y Gilis ed. *Fiscal Reform of Colombia*, Harvard Law School, 1971; Bilsborow, R.: "The structure of Tax Incentives in Colombia", mimeo, 1966. Slitor R. "Reforma de la Estructura Tributaria de las Sociedades en Colombia" en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, FEDesarrollo; R. Bird, *Taxation and Development. Lessons from Colombia experience*, Harvard University Press 1960, pp. 131-146 y R. Porter: *The Effectiveness of Tax Exemption in Colombia*. University of Michigan, 1969.

104 Al mismo tiempo, naturalmente, se continuó la tarea del gobierno anterior de reducir el nivel general de protección arancelaria para las actividades orientadas al mercado doméstico (a aquellas de sustitución de importaciones).

Pero, a más de esto, la concepción vigente implicaba en principio renunciar a la equidad horizontal y vertical del sistema tributario. Como la reforma se orientó a buscar preservar la equidad nominal y a aproximarla lo más posible en la práctica, se deshechó esta concepción.

2. Instrumentos y resultados

a. Efectos sobre el ahorro y la inversión

En principio, una reforma tributaria, como la que se expidió en 1974, podría implicar un aumento neto en el ahorro total pues el mayor ahorro público podría más que compensar la disminución probable en el ahorro privado.¹⁰⁵ Lo mismo podría decirse con respecto a la inversión total; la disminución en inversión privada podría más que compensarse con aumentos en la inversión pública. No obstante, dadas las diferencias en la naturaleza de uno y otro tipo de inversión, esta sustitución podría tener efectos sobre el crecimiento de la producción y en particular sobre su distribución en el tiempo, cuya dirección resulta difícil de estimar.¹⁰⁶

Más aún, al analizar la composición del ahorro bruto privado, se observa que en su mayor parte éste procede de las empresas y especialmente de las reservas de depreciación. Para evitar una reducción importante en el ahorro privado se procedió en la reforma a liberalizar el régimen de depreciación.¹⁰⁷ Como resultado, se observa que las reservas por depreciación pasaron de

constituir un 6.73% del ingreso nacional en 1974 a un 10.16% en 1975, y las utilidades retenidas por las empresas de un 2.01% a un 2.89%. Estos aumentos, sin embargo, no compensaron el fuerte descenso en el ahorro de las familias (cuadro 15)¹⁰⁸.

Por demás, la reforma, en conjunto con la llamada reforma financiera, buscó activar el mercado de capitales y reducir las distorsiones que éste provocaba en la asignación de recursos. En Colombia los activos financieros estaban sometidos a regímenes tributarios muy diferentes (los rendimientos de UPAC y de los papeles del Estado eran exentos y los rendimientos nominales de otros eran gravados) y a controles diferenciales sobre su rendimiento nominal que mantenían tasas reales de interés negativas y muy dispersas. Además, los intermediarios financieros no buscaban activamente la captación de ahorros, por cuanto, de un lado, disponían de un amplio acceso a cupos de redescuento (emisión primaria) y a líneas de crédito externo muy rentables y, de otro, la rentabilidad de sus colocaciones estaba limitada por un cúmulo de inversiones forzosas. En contraste, los papeles a 'mediano plazo' del Gobierno y el Banco Central Hipotecario tenían una liquidez primaria inmediata. Los hechos descritos llevaban a: 1) una demanda excedente por el crédito institucional y, en particular, a la tendencia desproporcionada de las empresas a endeudarse; 2) el financiamiento de inversiones no rentables pero atractivas por el subsidio al crédito; 3) a concentrar los ingresos tanto por retribuciones diferenciales a los ahorradores como por la distribución del crédito subsidiado; 4) un escaso dinamismo del casi inexistente mercado institucional de capitales y el desarrollo consiguiente de un mercado no regulado, muy riesgoso

¹⁰⁵ Véase Perry, G., Martínez, M; "Ahorro Público y capitalización social", en Banco de la República, *El Mercado de Capitales en Colombia*, 1971.

¹⁰⁶ Los frutos de la inversión pública en general se observan a más largo plazo que los de la inversión privada.

¹⁰⁷ Se eliminó el valor de salvamento para el cálculo de la reserva y se permitió una aplicación más flexible de métodos contables de depreciación acelerada.

¹⁰⁸ Debe observarse sin embargo, que esta última cifra constituye un residuo de segundo orden en la elaboración de las cuentas nacionales y poco confiable en consecuencia.

y a través del cual se producía una gran evasión de impuestos¹⁰⁹.

La reforma tributaria, y la financiera, buscaron equilibrar el tratamiento fiscal, elevar y uniformizar las tasas reales de interés en el mercado institucional, cortar el cordón umbilical de los intermediarios financieros con el Banco Central y crear un mercado de papeles a mediano plazo. Sin embargo, las medidas se quedaron cortas en muchos aspectos¹¹⁰.

En el campo tributario, se mantuvo el régimen preferencial a las UPAC y no

se ajustó su incidencia por la inflación. Así, los ahorradores son gravados sobre rendimientos nominales, a pesar de que sus rendimientos reales son negativos y las empresas obtienen una doble ventaja del crédito subsidiado institucional: intereses nominales menores a la tasa de inflación y deducibles además. En esas condiciones no es de extrañar que sea difícil implementar una política de tasas reales de interés positivas, que el mercado de capitales no adquiera dinamismo y que las empresas continúen prefiriendo endeudarse en demasía a retener utilidades y emitir acciones¹¹¹.

Ahora bien, el ahorro público aumentó en efecto en 1975. El superávit en cuenta corriente del gobierno nacional pasó de un 2.2% del ingreso nacional en 1974 a un 3.8% en 1975 y un 4.4%

¹⁰⁹ Estos fenómenos y sus causas se encuentran analizados en varios trabajos presentados a los simposios sobre el El Mercado de Capitales en Colombia; Banco de la República y Asociación Bancaria; 1971, 1972, 1973, 1974 y 1975. Véase en particular: M. Carrizosa. "La Intervención Estatal en el Mercado de Capitales", 1975 y H. Gómez, F. Pieschacón y M. Carrizosa: "Instrumentos financieros, inflación producción y empleo" 1976.

¹¹⁰ Véase El Mercado de Capitales en Colombia; op. cit., 1975 y M. Carrizosa: 'Inflación, tasas de interés y financiación del sector cafetero' en *Financiamiento Externo*, Banco de la República y Asociación Bancaria 1977.

¹¹¹ Si bien el factor tributario no es la única y quizá ni siquiera la principal causa de esta tendencia. La gran concentración en el control de las sociedades, especialmente a través de los grupos financieros, puede por sí sola explicar este fenómeno. Véase G. Perry. "Comentarios" en *El Mercado de Capitales en Colombia*, op. cit., 1974.

CUADRO 15

RELACION PORCENTUAL ENTRE FINANCIAMIENTO DE LA FORMACION
INTERNA BRUTA DE CAPITAL Y EL INGRESO NACIONAL^{1/}

	%					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. Ahorro de las sociedades de capital	2.95 (2.42)	3.05 (3.04)	2.36 (2.36)	2.74 (2.74)	2.01 (2.01)	2.89 (2.47)
2. Ahorro de las unidades familiares	1.93 (1.58)	0.57 (0.57)	2.81 (2.80)	3.48 (3.48)	4.04 (4.04)	0.46 (0.39)
3. Ahorro del Gobierno	6.62 (5.42)	4.53 (4.53)	4.30 (4.30)	4.08 (4.08)	3.61 (3.61)	4.81 (4.10)
4. Superávit (—) ó déficit (+) de la Nación en cuenta corriente	4.54 (3.71)	5.18 (5.18)	2.39 (2.39)	0.53 (0.53)	2.41 (2.41)	1.48 (1.27)
5. Asignaciones para el consumo inter- no de capital fijo	8.75 (7.17)	6.98 (6.98)	6.84 (6.84)	7.47 (7.47)	6.73 (6.73)	10.16 (8.67)
6. Financiamiento de la FIB de capital	24.8 (20.3)	20.3 (20.3)	18.7 (18.7)	18.3 (18.3)	18.8 (18.8)	19.8 (16.9)

Fuente: Cuentas Nacionales, calculado a partir de los valores en pesos constantes de 1970.

^{1/} Las cifras entre paréntesis son porcentajes respecto al PIB

en 1976, recuperando el nivel más alto alcanzado en los últimos años (ver cuadro 4). Las cifras de cuentas nacionales (ver cuadro 15) muestran que el ahorro del gobierno, que venía disminuyendo de un 6.6% del ingreso nacional en 1970 a un 3.6% en 1974, volvió a aumentar a un 4.8% en 1975. Sin embargo, la inversión pública disminuyó en términos reales tanto en 1975 como en 1976 por los factores explicados atrás; de un 4.1% del ingreso nacional en 1973, se redujo un 3.8% en 1975 y a un 2.7% en 1976. El ahorro y la inversión bruta totales, que venían disminuyendo de un 24.8% del ingreso Nacional en 1970 a un 18.8% en 1974, subieron moderadamente a un 19.8% en 1975. Sin embargo su tasa de crecimiento real disminuyó, al igual que la del ingreso Nacional, e igualmente disminuyó como porcentaje del PIB (ver cuadro 15).

Los resultados muestran, en síntesis, que la inversión bruta redujo su ritmo de crecimiento, si bien mantuvo su participación en el Ingreso Nacional. Hasta qué punto este resultado fue determinado por la reforma? La economía nacional disminuyó su ritmo de crecimiento en 1975, al menos en parte por el impacto de la recesión internacional en 1974 y 1975, lo cual contribuye a explicar el fenómeno. Seguramente, sin embargo, la reforma, y el plan de estabilización en general, contribuyeron a agudizar esta tendencia. Difícilmente se concibe una reducción en la demanda agregada que no recaiga en parte sobre la inversión y que no reduzca el ritmo de actividad económica. Asimismo, una reforma con intenciones redistributivas afecta necesariamente el 'clima de inversión privada' o, cuando menos, lleva a posponer ciertas decisiones. ¿Por qué entonces se insistió en la reforma y el plan de estabilización en esa situación coyuntural? Como ya se ha dicho, el compromiso central de la campaña del presidente electo consistía en desacelerar el alza en el costo de la vida. Posiblemente la ejecución del plan de estabilización era inaplazable

políticamente, si bien habría podido moderarse en sus alcances. De otro lado, no era fácil que el capital político inicial se mantuviera intacto para poder arriesgarlo más tarde en una aventura reformista. (Sección F).

b. Efectos sobre la estructura de la producción

La medida central dentro de la reforma tributaria para efectuar la estructura de la producción, modificando la de consumo nacional, fue la de tarifas diferenciales del impuesto de ventas. Presumiblemente, al gravar con tarifas más altas ciertos bienes cuya demanda es relativamente elástica, la demanda se concentraría más en los bienes de consumo básico. Varios estudios han explorado hasta qué punto la producción de estos bienes implica una mayor absorción de fuerza de trabajo y menores requisitos en uso de divisas y de capital, tanto para sus efectos directos como indirectos, para el mismo nivel de producción global. La evidencia no es concluyente, pero sugiere un efecto global positivo, aunque moderado, en adecuar mejor la demanda por factores productivos a su disponibilidad relativa y, por consiguiente, en alcanzar un nivel de producción agregada más alto¹¹². Debe observarse, sin embargo, que en la medida en que este efecto se produzca, la incidencia del impuesto de ventas y de sus cambios será menos progresiva (o más regresiva) puesto que la traslación efectiva del impuesto será menor en los consumos no básicos.

Observaciones parciales, como la disminución inicial en las ventas de automóviles, sugieren que de hecho las modificaciones tuvieron este efecto. El crecimiento relativo de algunas ramas de la producción en 1975, refuerzan esta impresión, pero es difícil llegar a conclusiones firmes¹¹³.

¹¹² Véase, por ejemplo, Foxley A.: *Estrategias de Desarrollo y modelos de Planificación*, CEPALAN, Fondo de Cultura Económica 1975.

¹¹³ Véase *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, 1975.

Debe señalarse que en la medida en que la incidencia buscada con los cambios en el impuesto de renta se hubiera materializado, así como de haberse efectuado la reestructuración prevista en el gasto público, estos hechos habrían tenido un efecto sobre la estructura de la demanda similar al discutido en esta sección con respecto al impuesto de ventas.

c. Efectos sobre la generación y escogencia de procesos tecnológicos apropiados.

I *Impuesto de renta.*

La exención total o virtual a las ganancias de capital en el régimen previo estimulaba las actividades especulativas, en particular en lo referente a la tenencia de la tierra, en comparación con los usos productivos de los recursos. La operación conjunta de la renta presuntiva y del gravamen a las ganancias ocasionales, en el caso de la tierra, por ejemplo, disminuiría teóricamente la rentabilidad de los propietarios que mantienen sus predios rurales o urbanos con fines exclusiva o principalmente especulativos¹¹⁴. En efecto, dichos propietarios o bien habrían de revaluar sus bienes¹¹⁵, sometiéndose a mayores tasas impositivas en el impuesto de renta y por acción de la renta presuntiva mínima, o los mantendrían declarados a un valor bajo, exponiéndose en el futuro a una tributación mayor a través del impuesto de ganancias ocasionales. En estas circunstancias el propietario tendría que producir más, o vender a un menor precio¹¹⁶. Conviene recordar que una de las fuentes principales de enriquecimiento ha sido constituida por la rápida valorización de tierras, principalmente urba-

nas y suburbanas sin gravamen alguno¹¹⁷.

Los efectos potenciales mencionados encuentran dos limitaciones. Por una parte, quienes reciben sus ingresos de diversas fuentes pueden no generar ingresos en sus activos agropecuarios, u ocultarlos, supliendo los requisitos de la presuntiva mediante sus otros ingresos declarados (salarios, intereses, dividendos, etc.). Así, en el mejor de los casos, los efectos de la presuntiva, en cuanto a incidencia sobre el ingreso personal y sobre la productividad en el sector agropecuario, quedaban limitados a lo sumo a los terratenientes y campesinos ricos y pobres que extraen sus ingresos exclusiva o primordialmente del campo. En este sentido, la estructura de la renta presuntiva agraria vigente a la fecha de la reforma, pero nunca aplicada (calculada sobre el valor bruto de la tierra), era más adecuada para lograr una reducción de la evasión en rentas agropecuarias y un aumento de productividad, que eran los fines buscados. El cambio de régimen obedeció a otras consideraciones económicas —la presuntiva anterior tenía tasas diferenciales por actividad y castigaba a quienes adquirirían a crédito nuevas propiedades, entre otras cosas— y políticas— difícilmente se aplicaría en la práctica un régimen exclusivo al sector agropecuario, cuando el ministro respectivo podía obviar su aplicación como sucedió en 1973.

Por otra parte, los efectos dependen obviamente del grado de aplicabilidad efectiva de las medidas. A más de los problemas señalados atrás, en cuanto a la "acomodación" a la presuntiva, la aplicación de ésta a un gremio o región determinada depende discrecionalmente del gobierno, y por tanto, de la presión de los grupos respectivos¹¹⁸. En

¹¹⁴ Como es el caso usual en la ganadería extensiva.

¹¹⁵ En 1974 se permitió revaluar el 'costo' a valor comercial, lo cual constituyó una amnistía a las ganancias de capital acumuladas hasta esa fecha.

¹¹⁶ O al menos incurriría en una mayor tributación.

¹¹⁷ En el régimen adoptado, el pago de impuestos de valorización, si existe, se añade al costo del bien.

¹¹⁸ En 1977 se decretó su no aplicación en vastas regiones, respecto del año gravable de 1976, en razón del "fuerte verano" en ese año.

cuanto al régimen de ganancias ocasionales, se ha generalizado la costumbre de denunciar ventas y hacer escrituras ocultando el precio de la transacción y la administración tributaria no ha hecho esfuerzos adecuados para controlar esta práctica¹¹⁹.

A más de estos instrumentos principales, otros cambios en el impuesto de renta se orientaron a buscar una mejor utilización de los factores productivos. Por una parte, se sometieron las empresas industriales y comerciales del Estado al impuesto de renta, inclusive al régimen de presunción mínima, con el objeto de presionar una mayor eficiencia en su operación. Asimismo, se eliminaron inicialmente, aunque fueron reinstaurados con posterioridad en su mayoría, las exenciones arancelarias al sector público y otras entidades, con el objeto de provocar una mejor asignación de recursos.

Por último, al gravar las rentas por asistencia técnica —aún cuando ésta fuese prestada desde el exterior— y al limitar las deducciones por gastos en el exterior a un 10% de la renta bruta, se pasó de una situación fiscal que discriminaba en contra de los servicios técnicos nacionales, a una que los protege, que fomenta el desarrollo tecnológico nacional¹²⁰.

2. Impuesto de ventas

El haber aproximado más el impuesto de ventas al concepto de valor agregado, como se indicó atrás, deberá atribuir a una mejor asignación de re-

ursos. Igualmente, la reclasificación efectuada permitió ubicar la gran mayoría de los bienes de capital en la tarifa más baja del impuesto (6%), a diferencia de lo que ocurría anteriormente. El hecho de que los impuestos sobre estos bienes no se 'descuente', aunque se computen para propósitos de la deducción por depreciación en el impuesto de renta, puede tener un efecto marginal sobre la utilización relativa de los factores productivos.

3. Herencias y donaciones

Las simplificaciones introducidas al trámite de las sucesiones (eliminación del sistema de avalúos por peritos y otras) reduce el costo social asociado con mantener activos inmovilizados en largos procesos civiles y fiscales.

E. Descentralización de recursos fiscales

En Colombia existen dos mecanismos de transferencia automática de ingresos tributarios a los departamentos y municipios. Como punto de partida, un 30% del recaudo del impuesto de ventas se cede a los departamentos y a los municipios¹²¹. A más de ello, un 15% de los 'ingresos no compensados', denominado 'situado fiscal'¹²², se cede a los departamentos con las mismas reglas de distribución que rigen para la cesión de ventas. A diferencia de esta última,

¹¹⁹ Véase *Conyuntura Económica*, de Agosto, 1977. Mas aún, el gobierno mismo señaló este como el motivo principal para presentar un proyecto de ley modificatorio en 1977. Véase sección F.

¹²⁰ El proyecto modificatorio de 1977 prevé reducir ésta aplicación a los casos en que la asistencia técnica "no se pueda prestar en el país". Los aspectos dinámicos de la "protección" al desarrollo tecnológico nacional pueden sufrir con esta medida. Asimismo se propone eximir de impuestos nuevamente a varias empresas Estatales.

¹²¹ El 30% se traslada inicialmente en su totalidad a los departamentos así: 70% en proporción a su población y un 30% por partes iguales. De lo recibido, los departamentos trasladan un 73.6% a sus municipios en proporción a la población, a partir de 1973. Hasta 1972 el traslado representaba solo el 50%. Estas proporciones se modificaron de nuevo a finales de 1975. Como se comenta posteriormente en el texto.

¹²² Se entiende por compensados aquellos impuestos cuyo recaudo tiene destinación específica: impuesto a la gasolina, la cesión del impuesto de ventas, el situado fiscal mismo, etc. El porcentaje que determina el situado puede subir hasta un 25% a razón de 2, puntos porcentajes por año, siempre y cuando los ingresos crezcan al menos en un 15% nominal promedio en los últimos 3 años. Las tasas han sido del 13% en 1973, 14% en 1974 y 15% desde 1975. Un 74% debe destinarse a educación y un 21% a salud.

la totalidad de la cesión se destina a reforzar las finanzas departamentales.

Por consiguiente, el incremento en los recaudos de los impuestos nacionales, provocado por la reforma tributaria, y en particular el hecho de que el impuesto cuyo recaudo sufrió el mayor incremento fue el de ventas, resultaron en un incremento sustancial en la transferencia automática a departamentos y municipios. Además la reforma cedió, como se indicó atrás, la totalidad del impuesto de ventas sobre las licoreras oficiales a los departamentos. De esta manera las transferencias de la nación a los departamentos, que en 1974 representaban aproximadamente un 1.2% del ingreso nacional, pasaron en 1975 a constituir un 1.5% del mismo (aumentaron aproximadamente un 25% como efecto de la reforma) y la transferencia a los municipios que en 1974 representaban un 0.3% del ingreso nacional, pasaron a constituir un 0.5% del mismo en 1975 (se incrementaron en un 67% como efecto de la reforma)¹²³ (véase cuadro 16).

La importancia de estos incrementos para las finanzas departamentales y municipales se aprecia en los cuadros 17 y 18. Las cifras deben tomarse con cautela, puesto que su fuente, las estadísticas oficiales de la Contraloría, presenta inconsistencias.¹²⁴ Para obviar un tanto este problema, se tomó una muestra de aquellos departamentos y municipios capitales para los cuales dicha fuente presenta informaciones más completas y menos inconsistentes (11 en total). En el caso de los departamentos de la muestra, las transferencias de

la nación representaban un 17.3% de sus ingresos totales en 1973, un 18% en 1974 y un 21% en 1975. Los ingresos totales mantuvieron su participación en el ingreso nacional. Por tanto, estas transferencias presentarían un incremento real neto debido a la reforma de un 16%, según estas cifras, comparado con el 25% calculado para las transferencias automáticas a todos los departamentos, a partir de las cifras de presupuesto nacional (cuadro 16). La diferencia entre estos dos cálculos, a más de los problemas estadísticos de la muestra, pueden reflejar alguna sustitución de transferencias **discrecionales de la Nación**, ante el aumento de las transferencias automáticas.¹²⁵

En el caso de los municipios las cifras indican que, para la muestra escogida, las transferencias de la nación representaban un 16.7% de sus ingresos totales en 1973, un 19.2% en 1974 y un 22.5% en 1975. Como proporción del ingreso nacional, estas cifras representarían un incremento real neto debido a la reforma de un 34.6% (pasando de 0.156% a un 0.21%), comparado con un 67% calculado para las transferencias automáticas a todos los municipios a partir de las cifras de ejecución del presupuesto nacional (cuadro 16)¹²⁶. Con respecto a la diferencia entre estos cálculos, cabe la misma observación consignada en el párrafo previo.

Por tanto, la reforma tuvo como uno de sus efectos incrementar sustancialmente los ingresos de los departamentos y especialmente de los municipios y otorgarles una mayor estabilidad y autonomía en su manejo, al haber elevado el nivel de las transferencias automáticas de ingresos de la Nación, aún en mayor proporción de lo que estos últimos aumentaron.

¹²³ Cálculos basados en las cifras de los boletines de la Dirección General de Presupuesto. Un cálculo teórico, a partir del aumento en participación del impuesto de ventas en el ingreso nacional en 1975 y del efecto de la ley 43 de 1975, permitiría estimar el aumento en las transferencias automáticas a municipios, como proporción del ingreso nacional; en un 53m como efecto de la reforma y de la ley 43 en dicho año.

¹²⁴ Contraloría General de la República, *Estadística Fiscal del Estado*, tomo II, 1976.

¹²⁵ Esta interpretación se refuerza por el hecho de que las transferencias totales para la muestra escogida según estos cuadros, son mayores que las transferencias automáticas para todos los departamentos.

¹²⁶ Y con un 53% calculado a partir del incremento en recaudos por concepto de impuestos sobre las ventas.

CUADRO 16

TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS DE LA NACIÓN A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS
AÑOS 1974-1976

	1974	1975	1976
1. Situado fiscal	3.042.948	4.303.456	5.776.000
2. Cesión imp. ventas	1.206.998	2.260.077	2.563.685
3. Imp. ventas licores	—	389.134	499.000
Total	4.249.946	6.952.667	8.838.685
2. Cesión efectiva imp. de ventas a los departamentos y a los municipios*:			
A los Departamentos:	318.633	472.212	256.368
A los municipios:	888.365	1.574.035	1.584.900
	1.206.998	2.046.247	1.821.268
* Total cesión imp. ventas = a las cajas departamentales + a los municipios + educación			
3. Total Transferencias a los Departamentos:			
1. Situado fiscal	3.042.948	4.303.456	5.776.000
2. Impuesto ventas licores	—	389.134	499.000
3. Participación imp. ventas	318.633	472.212	256.368
Total tranferencias	3.361.581	5.164.802	6.531.368
4. Total Tranferencias a los Municipios:			
	888.365	1.574.035	1.584.900
5. Relación entre los totales de transferencia Departamentales y Municipales con el ingreso Nacional:			
Transferencias a Departamentos			
Ingreso Nacional	1.2%	1.5%	1.4%
Transferencias a Municipios			
Ingreso Nacional	0.3%	0.5%	0.3%

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

Posiblemente este resultado, más que otro cualquiera, permitió un apoyo amplio de la clase política a la reforma (véase sección F).

Estos efectos en la descentralización de los ingresos fiscales, se modificaron sustancialmente con la Ley 43 de 1975, para nacionalizar, la educación secundaria. Esta Ley prescribió que entre octubre 1 de 1975 y diciembre de 1980, la participación de los departamentos en el impuesto de ventas se reduce de un 7.92%¹²⁷ a un 3%, la de los municipios

capitales se reduce de un 7.8% a un 3.54% y la de municipios no capitales se mantiene en un 15%¹²⁸. Así la cesión total se reduce hasta 1980 del 30% al 21.54% teóricamente. De hecho, en 1976 se redujo a un 18%, correspondiendo un 2.5% a los departamentos y un 15.5% a los municipios (cuadro 16).

¹²⁸ La ley mantuvo, en primera instancia, la participación de los municipios en el nivel de un 22.8% (173.6% del 30%) pero a renglón seguido estipuló que de la parte que correspondía a municipios capitales (aproximadamente el 7.8% del recaudo), la mitad quedaría en manos de la Nación.

¹²⁷ El 26.4% del 30%.

A partir de 1981 la cesión total se elevará de nuevo a un 30% repartido así: 3% departamentos y 27% a municipios (contra 7.92% y 22.08% antes de la Ley 43); pero la nación habrá adquirido nuevos compromisos de gastos que anteriormente corrían a cargo de los departamentos.

Por lo tanto, a mediano plazo, esta Ley tendrá como efecto reducir las transferencias de la nación a los departamentos, aumentar la tendencia deficitaria del presupuesto nacional e incrementar aún más las transferencias automáticas de la nación a los municipios.

F. Resultados y el proceso político

1. Síntesis de resultados

A modo de síntesis, los principales resultados de la reforma, frente a los objetivos que se propuso son los si-

guientes: 1. La reforma incrementó de manera importante el recaudo tributario en el primer año de su aplicación, devolviendo al Estado la participación que tenían en el ingreso nacional en 1970. 2. En 1976 se da un retroceso parcial en el recaudo de los impuestos directos debido, en parte, a la ley de 'alivio' y, en parte, a una aparente baja elasticidad de los impuestos efectivos a las rentas de capital y mixtas se refiere. 3. Como resultado, la operación del sector público ha dejado de ser la principal fuente de creación de medios de pago. Este hecho contribuyó a la baja en la tasa de inflación en 1975, pero se vió anulado por el mal manejo cambiario ante la bonanza cafetera. 4. Intentando compensar los efectos de este último se ha mantenido desde 1976 una gran restricción en el gasto público, la cual, sumada a una expansión importante de los gastos corrientes a finales de 1975, ha impedi-

CUADRO 17
FINANZAS DEPARTAMENTALES Y TRANSFERENCIAS NACIONALES
%

	1973	1974	1975
1. Composición de los Ingresos totales	100	100	100
Ingresos corrientes	74.4	73.1	73.6
Ingreso de capital	8.3	8.9	5.4
Transferencias	17.3	18.0	21.0
2. Composición de los gastos	100	100	100
Funcionamiento	77.5	74.2	81.4
Deuda	2.3	4.0	2.4
Inversión	20.2	21.8	16.2
3. Déficit en cuenta corriente como % de los gastos corrientes	-22.3	-21.3	-24.3
4. Ingresos corrientes ^{1/} como porcentaje del ingreso nacional	1.1	1.0	1.0
5. Gastos corrientes ^{1/} como porcentaje del PIB	1.1	1.1	1.1
6. Inversión como ^{1/} porcentaje de la formación Interna Bruta de Capital	1.4	1.1	1.0
7. Déficit como % del ahorro interno bruto ^{1/}	-1.6	-1.2	-1.7

^{1/} Para la muestra escogida.

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

CUADRO 18
FINANZAS MUNICIPALES Y TRANSFERENCIAS NACIONALES
 %

	1973	1974	1975
1. Composición de los ingresos totales	100	100	100
Ingresos corrientes	79.8	74.0	63.7
Ingresos de capital	3.5	6.8	13.8
Transferencia	16.7	19.2	22.5
2. Composición de los gastos	100	100	100
Funcionamiento	89.8	92.3	89.5
Deuda	6.5	5.1	5.1
Inversión	3.7	2.6	5.4
3. Déficit en cuenta corriente como % de los gastos corrientes	-14.7	-16.0	-29.5
4. Ingresos corrientes^{1/} como % del ingreso nacional	0.7	0.6	0.6
5. Gastos corrientes^{1/} como porcentaje del PIB	0.7	0.6	0.7
6. Inversión como % de la formación Interna Bruta de capital	0.1	0.07	0.2
7. Déficit como % del ahorro interno bruto^{1/}	-0.6	-0.5	-1.3

^{1/} Para la muestra escogida

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

do que los recursos de la reforma se utilicen en gastos asistenciales a los grupos de bajos ingresos, en la medida prevista. 5. La incidencia de los cambios en los impuestos directos a personas naturales fue bastante progresiva en 1975, debido especialmente a la aplicación de la renta presuntiva mínima. 6. Esta incidencia, sin embargo, se debilita considerablemente en 1976. Las cargas efectivas sobre salarios continúan su tendencia creciente y las correspondientes a rentas mixtas y de capital su tendencia decreciente, después de los cambios en 1975. 7. Este hecho, que explica asimismo la baja elasticidad en los impuestos directos, parece deberse a las siguientes causas: a) La efectividad de la presuntiva, la medida con un mayor impacto distribucional, declina porque se produce una 'acomodación' de los balances y se frena el ritmo de reavalúos catastrales; b) Algunos contribuyentes de altos

ingresos aprovechan mejor los defectos del nuevo régimen; c) Se mantiene una legislación sobre procedimientos tributarios que facilita la evasión, en especial respecto del régimen de reclamaciones. d) Continúa agravándose la debilidad administrativa de la Administración de Impuestos, en particular en lo que a auditoría se refiere. e) El gobierno no toma medidas colaterales que ayuden a la aplicación efectiva del sistema tributario; f) Se acentúa el deterioro de la moralidad cívica en los contribuyentes de altos ingresos. 8. La reforma reduce las distorsiones en la tributación conjunta socio-sociedades y simplifica el régimen tributario a las sociedades. Al hacerlo, reduce la carga efectiva a las sociedades anónimas y la eleva a las sociedades de personas y en especial a las pequeñas. 9. La disminución en el ahorro privado no es sustancial, debido a la liberación del régimen

de depreciación, y a que los aumentos de ahorro público como pensaron esa disminución. 10. Sin embargo, la inversión pública baja entérminos reales y la reforma, junto con el plan de estabilización, refuerzan el efecto del ciclo recesivo sobre la inversión privada. 11. Los efectos positivos sobre asignación y utilización de recursos que cabrían esperarse de la acción combinada de la presuntiva y el impuesto de ganancias ocasionales, se ven limitados por la aplicación deficiente de estos instrumentos. 12. Las correcciones por inflación que se introducen en el sistema tributario resultan insuficientes ante la nueva aceleración de ésta, con lo cual, sufre la incidencia del sistema y se pone en el peligro de su propia estabilidad. 12. El no haber introducido ajustes por inflación en el tratamiento tributario a los intereses, dificulta el lograr tasas de interés real positivas y mantiene estímulos a un endeudamiento excesivo de las empresas. 13. La reforma produce una descentralización significativa de ingresos hacia los departamentos y municipios. La ley 43 de 1975 reduce el primer efecto y acentúa el segundo.

2. El proceso político

De este balance surge la pregunta de cual fue el proceso político que desembocó en la aprobación de la reforma y de cómo condicionó sus logros y sus limitaciones. Para responderla conviene revisar los antecedentes de más largo plazo.

La participación de los ingresos tributarios en el PIB era inferior al 10%¹²⁹ hasta principios de la década de los 50, cuando las reformas del gobierno Rojas Pinilla la elevan al máximo nivel que ha alcanzado (del orden del 13%)¹³⁰. Esa participación se va debili-

tando a fines de la década y se reduce a menos de un 8% con la expedición del nuevo régimen del impuesto de renta en 1961¹³¹. Por esa misma fecha el gasto público, y en especial la inversión, se elevan significativamente con base en el influjo de los préstamos de la Alianza para el Progreso. Se gesta desde entonces un déficit permanente y una absoluta dependencia de la inversión pública en el endeudamiento externo.

Los siguientes gobiernos del Frente Nacional buscan reducir la magnitud de este problema. La administración Valencia crea el impuesto sobre las ventas en 1963¹³². La administración Lleras crea el impuesto a los combustibles (gasolina y ACPM) y, especialmente, busca disminuir la evasión en el impuesto de renta¹³³ y adelantar su recaudo¹³⁴. Conciente de que estas últimas medidas no podían preservar el nivel alcanzado, constituyó una misión de reforma tributaria. Con la asesoría técnica de un grupo dirigido por R. Musgrave; la Misión propuso una revisión integral del régimen tributario. Sin embargo, uno de los miembros de la Misión contribuyó a orquestar una gran reacción en contra por parte de los gremios y la reforma se convirtió en una anatema político. La Administración Pastrana eleva los impuestos de ventas y de timbre y de papel sellado, pero debilita al mismo tiempo el impuesto de renta¹³⁵, de modo que los

se J. García, *A History of Economic Policies in Colombia, 1953-1970*, Appendix 6, mimeo, CEDE, 1976.

131 Véase R. Manrique, *Las Reformas Tributarias en Colombia 1986-1974*, Instituto de Estudios Colombianos, agosto de 1977.

132 Cuyos recaudos comienzan a ser importantes desde 1965.

133 Decreto 1366 de 1967.

134 Al introducir la retención en la fuente sobre salarios y dividendos y el anticipo sobre impuestos a las rentas de capital y mixtas; y al generalizar la obligación de la liquidación privada.

135 Leyes 3a., 5a., y 6a de 1973 que introducen una serie de exenciones. La Ley 4a. de 1973 introdujo la renta presuntiva en el agro, pero al mismo gobierno no la aplicó en 1974.

129 Contabilizando incluso los ingresos tributarios de departamentos y municipios.

130 Sin embargo, el gasto público aumenta más que proporcionalmente en este período. Véase

ingresos tributarios vuelven a perder participación en el ingreso nacional.

En esas circunstancias, con un diagnóstico claro sobre la contribución del déficit fiscal a la aceleración del proceso inflacionario y un fuerte compromiso político para poner en marcha un plan de estabilización, es elegido el presidente López por una abrumadora mayoría de votos (sección B).

De inmediato constituye un equipo económico y le encomienda la elaboración de dicho plan. Los lineamientos de éste, y los del proyecto de reforma tributaria, reciben su aprobación en vísperas de su posesión. El grupo económico tomó naturalmente como base los estudios existentes para Colombia y otros países¹³⁶. Resulta frecuente la afirmación de que las reformas de 1974 y 1975 constituyeron una edición de las propuestas Musgrave. Si bien los principios que informan los dos proyectos son similares y el equipo económico acogió muchas recomendaciones de la Misión, conviene señalar las diferencias principales. En lo que se refiere al impuesto de renta a personas naturales, las recomendaciones de la Misión no contemplaban la aplicación de un régimen generalizado de renta presuntiva mínima sino únicamente el relacionado con el patrimonio bruto dedicado a la agricultura y ganadería, como el que se había adoptado en la Ley 4a. de 1973; ni el cambio de exenciones por descuentos tributarios; ni los ajustes por inflación en la tabla de tarifas, en el valor de descuentos y deducciones y en la determinación de las ganancias de capital; ni el descuento especial por retención de salarios. La Misión proponía asimismo equiparar el régimen de las sociedades limitadas al de anónimas y mantenerlo diferente sólo

para las colectivas. Por demás, las tarifas propuestas por la Misión para el impuesto de renta a personas naturales y sociedades, el impuesto de patrimonio y el impuesto de ventas eran mayores que las del nuevo proyecto; y la forma de cálculo de la tarifa del impuesto a las ganancias de capital era diferente. Finalmente, la Misión no incluyó ninguna modificación a los impuestos sobre sucesiones y donaciones.

El Presidente anunció por primera vez que se procedería a una revisión integral del régimen tributario en su discurso de posesión¹³⁷. De otro lado durante su campaña, el Presidente había ofrecido una concertación tripartita de la política económica (entre gobierno, patronos y trabajadores), en particular, con el fin de ejecutar una política de ingresos y salarios, con objetivos antiinflacionarios y redistributivos, una vez que hubiese sido puesto en marcha el plan de estabili-

137 "Tanta injusticia, como se registra, por el contraste entre los gravámenes de las rentas de trabajo y de las rentas de capital, no permite a largo plazo la supervivencia de las instituciones. Existe una aberrante injusticia en la forma como se grava el trabajo y se aligera el peso de los impuestos sobre las rentas de capital. Mi gobierno procurará aliviar las cargas que pesan sobre las rentas de trabajo y gravar las de capital a las que favorecen de manera muy señalada la actual legislación. Tenemos entre los países del mundo uno de los más bajos índices de participación fiscal, dentro del producto nacional bruto apenas 8 1/2%, que medido con cualquier patrón es uno de los más bajos de América y del mundo. No obstante nuestras tarifas tributarias son comparables a las de países más avanzados. De ahí que no cesaremos en la lucha contra la evasión legal o ilegal, evitando las componendas y arreglos de que se acusa a los propios funcionarios de la administración de impuestos. Se extenderá la renta presuntiva no sólo a los agricultores sino a otros sectores que no tributan en la medida de sus ingresos reales. Se simplificará para efectos del recaudo el impuesto a las rentas, pero, por sobre todo, se abolirá el desafortunado principio de que el Estado al cabo de los años pierde, por prescripción, la capacidad de revisar las liquidaciones privadas de los contribuyentes, otorgándoles, una gabela en su contra. Se modificará, igualmente, la legislación sobre ganancias ocasionales y se buscará en lo posible la abolición del anacrónico sistema de percibir el impuesto de sucesiones y de estimar por medio de peritos el monto de las mismas, cuando el Estado debe estar al corriente día a día, a través de las declaraciones de renta, que imponen rígidas normas sobre estimación de bienes del valor de los mismos."

136 Programa conjunto de tributación OEA-BID, M. C. TAYLOR, *Fiscal Survey of Colombia* (1965). Bird, (op.cit), Musgrave (op.cit) y estudios de un pequeño comité de reforma que estableció el Presidente Pastrana al inicio de su administración. Así mismo, revisó para otros países, en particular las propuestas de la comisión Carter para el Canadá.

zación. Transcurrido un mes largo de su posesión, instaló la Comisión Tripartita y ante ella presentó un análisis de la situación de emergencia económica que vivía el país, señaló el papel que en ella jugaba el déficit de la Nación, explicó cómo, además de la restricción del gasto público resultaba indispensable "reestructurar algunos tributos tratando de aliviar a los contribuyentes de las escalas más bajas a expensas de los más altos contribuyentes y de gravar los artículos menos esenciales a costa de aquellos de primera necesidad" e indicó la decisión de invocar facultades constitucionales extraordinarias para expedir la reforma tributaria¹³⁸.

Al terminar su intervención el Presidente solicitó a los gremios convocados a un pronunciamiento oficial sobre lo expuesto, y en particular sobre la conveniencia de "abstenerse de recurrir a la emisión y endeudamiento y acogerse a la reforma tributaria". Posteriormente éstos manifestaron su acuerdo con el diagnóstico efectuado y su apoyo unánime a las medidas propuestas por el gobierno.

138 "Los miembros del gobierno, sin ninguna distinción hemos declarado que, dentro de la situación de estrechez que vive el país asignamos una prioridad especial de las inversiones y gastos destinados a mejorar la condición del 50% de la población menos favorecida por la fortuna. Dentro de este propósito, que la Comisión Tripartita conoce nos encontramos ante la necesidad de ajustar precios de cientos de artículos con el objeto de evitar su escasez, bien sea por evasión hacia los países vecinos, bien sea por la imposibilidad de producirlos por incosteables. Son resoluciones que el gobierno puede dictar de la noche a la mañana, dentro de las atribuciones del Ejecutivo, pero, en nuestro concepto, sería inequitativo y contrario a las leyes mismas de la economía que, para contrarrestar estos efectos de la inflación y aplicar por igual la austeridad a todas las clases, se produjera un desfase en el tiempo, según el cual medidas tales como el alza inevitable de algunos artículos, tuviera por disposición del gobierno cumplimiento inmediato, mientras el plan de estabilización, basado en el establecimiento de nuevos tributos, como los que anuncié en el discurso de posesión, sobre las ganancias ocasionales, sucesiones y renta presuntiva para actividades adicionales a la agricultura solo pudiera establecerse para un futuro remoto. No podemos encarecer la vida de un momento a otro para los pobres y someter a un largo proceso legislativo, de regateos y negociaciones, los gravámenes que van a pesar sobre las clases altas, para sanear la situación fiscal y ponerle término al envilecimiento de los salarios."

Obtenido este consenso, el gobierno consultó al Consejo de Estado, como lo dispone la Constitución Nacional, y, una vez conocido el visto bueno de esta Institución, decretó el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional el 17 de septiembre de 1974. Esta disposición constitucional, introducida en la reforma de 1968¹³⁹, se utilizaba por primera vez. Junto con otras medidas, se expidieron a su amparo en el curso del mes siguiente, nuevos decretos leyes orgánicos para los impuestos de renta y patrimonio, ventas y las herencias y donaciones, y uno que introducía reformas al procedimiento tributario. Habiéndose conocido los primeros decretos, que organizaban los impuestos de ventas y renta, se produjo una fuerte reacción en contra por parte de los gremios financieros y de la producción, a pesar de su compromiso adquirido en la Tripartita, a más de ataques políticos por parte de un sector del liberalismo.

El gobierno entró en un proceso de discusión con los gremios durante el cual se hicieron diversas concesiones, plasmadas en decretos posteriores, modificatorios de los iniciales. En particular se mantuvo para las compañías petroleras extranjeras las deducciones y exenciones por agotamiento en las concesiones y contratos vigentes¹⁴⁰; al sector financiero se le prorrogó la vigencia de beneficios tributarios sobre operaciones ya realizadas; a los ganaderos, a los cafeteros y a otros agricultores se les redujo sensiblemente el efecto de la presuntiva al exceptuar de la base de cálculo el valor patrimonial del ganado, de los cafetales y de las plantaciones de tardío rendimiento, en forma general, así como la mitad del valor de la maquinaria agrícola; a las compañías de aviación se les mantuvo un beneficio tributario transitorio; a la Flota Mercante Grancolombiana, se

139 A propuesta del mismo Alfonso López Michelsen.

140 Además las reformas extendieron este régimen preferencial a la explotación del gas natural.

le mantuvo una exención total; se disminuyeron las tarifas del impuesto sobre las ventas a muchos productos, con lo cual se alteró en parte la relativa coherencia de la clasificación inicial; etc. A más de estas concesiones específicas se hicieron otras de carácter general; se eximió de la aplicación de la presuntiva a las sociedades limitadas con lo cual las sociedades anónimas 'fantasmas' constituidas con fines puramente tributarios, se convirtieron masivamente en sociedades limitadas 'fantasmas'; se redujo la incidencia del nuevo régimen tributario a las herencias y donaciones, al tomar como ganancia ocasional solamente un 80% de su valor, con lo cual se hizo aún más atractivo el acudir a la donación a los hijos como forma de quebrar la progresividad del impuesto de renta y a las herencias; etc. En veces, una concesión específica llevó a una modificación de carácter general; así, para acomodar el tratamiento preferencial consagrado para los ahorros y depósitos en valor constante —UPAC'S— (considerados excepcionalmente como ganancia ocasional) ante el sistema establecido de presunción de renta mínima, se modificó la forma de cálculo de la presuntiva, debilitando su aplicación en múltiples casos¹⁴¹.

Es claro que si estas concesiones le procuraron una mayor aceptación a la reforma, debilitaron su estructura. No solamente por constituir excepciones de mayor o menor importancia a los principios utilizados en su diseño sino porque al introducirlas en forma aislada y precipitada tuvieron, con frecuencia, consecuencias no previstas.

Al terminar la vigencia de las facultades de 'emergencia económica', y por tanto la capacidad del gobierno de

modificar sus propios decretos, disminuyó naturalmente el tono de las críticas de los gremios. Sin embargo, éstas no mermaron sustancialmente sino hasta julio de 1975 cuando las entidades internacionales de crédito expresaron una opinión ampliamente favorable a la reforma y abrieron sus compuertas viendo la reforzada capacidad de pago de gobierno colombiano¹⁴². De allí en adelante gremios y prensa consideraron la reforma como una gran obra del gobierno, justamente reconocida a nivel internacional.

¿Cuál fue la posición de los dos partidos políticos tradicionales al respecto? Salvo un sector del liberalismo, cuya oposición inicial tomó la forma de un cuestionamiento jurídico en cuanto a la constitucionalidad de decretar normas de vigencia indefinida mediante las facultades excepcionales de la emergencia económica, los dos partidos apoyaron las medidas. Este hecho tiene relación con la forma escogida para su expedición.

¿Por qué el gobierno, cuyo partido detentaba una amplia mayoría en el Congreso, no sometió a su aprobación las reformas o solicitó autorizaciones especiales para expedirla? La respuesta se halla en parte en el párrafo que transcribimos arriba de la alocución presidencial ante la Comisión Tripartita; vale decir, en evitar un proceso dispendioso y de inciertos resultados en cuanto a la suerte de medidas específicas. Pero, el procedimiento escogido constituía además, una forma de comprometer al partido conservador, socio en el gobierno por mandato constitucional, con la reforma. De haber sido ésta expedida por el Congreso, o con su autorización expresa, ante una iniciativa de un ministro de hacienda liberal, habría podido aprobarse con los solos votos liberales y el conservatismo habría quedado libre de ata-

¹⁴¹ Inicialmente la renta gravable debería ser al menos igual a un 8% sobre el valor del patrimonio gravable a diciembre 31 del año anterior. Finalmente, la renta líquida (antes de descontar las rentas exentas) mas la ganancia ocasional neta debe ser al menos igual a un 8% sobre el valor del patrimonio líquido en esa fecha.

¹⁴² La reunión del Grupo Consultivo para el financiamiento externo colombiano, precidida por el Banco Mundial, y efectuada en París en junio de 1975.

carla posteriormente como una de las mayorías liberales en el Congreso. En contraste, como decreto expedido en uso de facultades constitucionales hubo de llevar la firma de todos los ministros del gabinete, mitad liberales y mitad conservadores. En esta forma, el proceso político se trasladó del Congreso a las discusiones en el gabinete, previas y posteriores a la expedición de los primeros decretos¹⁴³.

De acuerdo con las normas constitucionales, la Corte Suprema de Justicia entró a juzgar la exequibilidad de las normas promulgadas, tanto con respecto a su contenido, como en la constitucionalidad de su expedición mediante las facultades de la emergencia económica. La mayoría de los magistrados fallaron a favor en lo concerniente a las normas sustantivas. Sin embargo hubo un empate en lo referente a las normas procedimentales; empate que fue dirimido en contra por un conjuez. La opinión predominante fue, en conclusión, la de que si bien la reforma tributaria en sus aspectos sustantivos tenía una relación directa con las causales de la emergencia económica (con el déficit fiscal en particular), no sucedía lo mismo con los cambios que proponía sobre las normas procedimentales, las cuales tendrían apenas una relación **indirecta** con tales causales. El fallo de la corte creó un vacío jurídico y el gobierno procedió de inmediato a solicitar del Congreso, con carácter urgente, autorizaciones para poner en vigencia los artículos de procedimiento así derogados. Las mayorías parlamentarias que acompañaban al gobierno, obraron solícitamente para aprobar en un tiempo record la Ley 23 de 1974, mezcla curiosa de autorizaciones restringidas y artículos definitivos, mediante la cual se pusieron en vigencia algunos de los cambios propuestos por el gobierno en cuanto a los procesos de liquidación, la introducción de intereses corrientes

que redujera el estímulo a financiarse a costa del fisco nacional y otras materias. No obstante, no se aprobaron las iniciativas tímidas orientadas a solucionar el problema referido atrás con respecto al régimen legal de los recursos tributarios (sección B).

Al mismo tiempo, como requería la Constitución, el Congreso impartía su aprobación al informe del Presidente sobre el uso que hizo el gobierno de las facultades conferidas por el régimen de emergencia económica.

El desarrollo referido en los párrafos previos demuestra que, por los riesgos envueltos, difícilmente el gobierno hubiera podido aventurarse a utilizar las facultades mencionadas para expedir la reforma tributaria sin contar con el respaldo de las mayorías parlamentarias¹⁴⁴. La sanción política, sin embargo, sólo se protocolizó en la legislatura correspondiente a 1975. El partido conservador anunció que presentaría un paquete de modificaciones pero nunca lo hizo, debido posiblemente al compromiso adquirido en la emergencia. Hubo iniciativas aisladas de contrarreforma, promovidas por algunos gremios, a pesar de su apoyo verbal a la reforma que por ese entonces manifestaban. El gobierno sin embargo, les salió adelante con dos proyectos. El primero, denominado de 'alivio tributario' proponía disminuir en un 8% los impuestos a las sociedades anónimas y establecer una revisión anual automática de las tarifas del impuesto de renta para personas naturales, a más de algunas concesiones menores. El segundo consistía en una revisión integral de los impuestos de timbre y papel sellado y preveía la eliminación de un número importante de gravámenes menores. Estos proyectos

¹⁴³ Así, no es sorprendente que la oposición política provino exclusivamente del único grupo en los partidos tradicionales que estaba excluido de participar en el gabinete.

¹⁴⁴ Esto refuerza la interpretación de que el gobierno utilizó el proceso descrito, y no acudió a los procedimientos constitucionales corrientes para expedir la reforma, en parte con el objeto de comprometer al partido conservador y que lo pudo hacer precisamente en la medida en que contaba con el respaldo de las mayorías en el Congreso.

ahogaron las otras iniciativas y con motivo de su discusión y aprobación se presentó un amplio debate que culminó con un apoyo mayoritario y expresó a la Reforma. Respalda este apoyo la opinión favorable de las agencias internacionales de crédito sobre el nuevo régimen tributario¹⁴⁵, la abundancia de recursos con que éste había proveído a los departamentos y municipios y la 'disciplina política' de los grupos de los partidos tradicionales que participaban en el gobierno.

Posteriormente, en 1977, ante el nuevo desborde inflacionario que convirtió en insuficiente los ajustes previstos por inflación en algunos aspectos del sistema tributario se creó el ambiente para nuevas modificaciones¹⁴⁶. El gobierno presentó un proyecto que de ser aprobado haría más flexible dicho ajuste, sin llegar a ser una compensación total por la inflación. Queda por ver si al proyecto no se introducen ventajas preferenciales a ciertas rentas de capital¹⁴⁷, como ha sido lo usual en enmiendas parciales en el pasado.

3. Consideraciones finales

Parece claro, entonces, que la adopción en Colombia de una reforma relativamente ambiciosa como ésta, fue posible gracias a circunstancias excepcionales y a un manejo político sumamente hábil. De un lado, se conjugó un gran respaldo electoral a una campaña basada en el compromiso de un plan de estabilización, con la disponibilidad de nuevos poderes constitucionales de excepción que aún no habían sido usados y que habían sido

promovidos por el mismo Presidente electo¹⁴⁸. De otro, la reforma fue concebida de modo que permitiera un apoyo político de algunos grupos (los asalariados a quienes, al menos en el primer año se les redujeron sus cargas) y de la clase política en general, gracias al aumento de transferencias a los municipios¹⁴⁹. Así mismo, el manejo político comprometió, al menos formalmente, a los gremios y al partido conservador en la adopción de la reforma; y le creó un clima de mayor aceptación entre los grupos afectados al efectuar una serie de concesiones una vez expedidos los decretos iniciales. Finalmente, el apoyo de los organismos internacionales de crédito facilitó, considerablemente, la aceptación interna de la reforma.

Lo anterior ayuda a explicar el éxito en el establecimiento de una reforma que en su primer año de aplicación tuvo efectos importantes en el recaudo y la redistribución de las cargas tributarias. ¿Qué explica las limitaciones en la permanencia de estos efectos? Las secciones anteriores identifican las causas de origen político que pueden sintetizarse así¹⁵⁰: 1. Las negociaciones y concesiones que facilitaron la 'asimilación' de la reforma, debilitaron al mismo tiempo su estructura; 2. el gobierno realizó el esfuerzo de expedir la reforma, la cual con sus costos políticos por la reacción de grupos vocales afectados, acarrea innegables dividendos políticos entre otros grupos, pero, no continuó este esfuerzo en la aplicación diaria del nuevo régimen tributario, lo que conlleva los mismos costos pero no los mismos dividendos¹⁵¹. 3. la Corte y el Congreso no permitieron la rectificación de nor-

145 Como lo demuestra el hecho de que los parlamentarios que asistieron a la referida reunión del Grupo de Consulta en París cumplieron un papel de gran importancia en estos debates.

146 El 8% de 'traslación' de la escala de tarifas y ajuste en valor de descuentos, deducciones, etc., y el 8% de ajuste sobre el costo para determinar el valor de las ganancias de capital gravable.

147 El proyecto ya incluye una ventaja especial en el gravamen a las ganancias de capital en ventas de acciones.

148 Véase A. López, *Postdata a la alternación*.

149 Normalmente una reforma tributaria que aumenta recaudo no tiene beneficiarios inmediatos fácilmente identificables.

150 Véase especialmente sección B y F. Además de ellas están ciertos errores técnicos en el diseño de las reformas.

151 Al no reforzar como se quería la administración tributaria y cohonestar la evasión, aceptando las presiones para retrasar los avalúos catastrales y los balances 'confidenciales' como base del otorgamiento de préstamos.

mas procedimientos que facilitara la evasión y la corrupción en la administración.

Por demás, se ha generado un clima político para modificaciones en el nuevo régimen, que pueden llegar a debilitar aún más los efectos iniciales, debido, en gran parte, al hecho de que los ajustes que se introdujeron en el nuevo régimen resultaron insuficientes ante el desbordamiento del proceso inflacionario, como también al fracaso en las metas de estabilización y gasto público, que ha producido un cierto desprestigio de la reforma, así ese fracaso hubiera tenido su origen

en otro ámbito, especialmente en el deficiente manejo cambiario ante la bonanza cafetera.

Puede argumentarse que un gobierno más comprometido con una estrategia redistributiva, un mejor diseño técnico, un mejor manejo de otros instrumentos de política económica, permitirían la realización de reformas con efectos más significativos y duraderos. Sin embargo, a mi juicio, surgen de esta experiencia serias dudas sobre la viabilidad del reformismo en un país en el cual el poder económico y político se halla tan concentrado como en Colombia.