

# La política tributaria 1970-1994

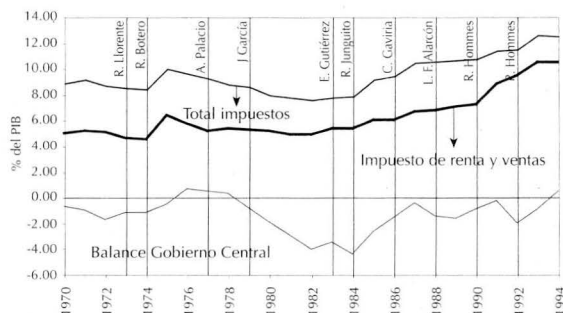
Pedro Nel Ospina Santa María\*

Lo que ha caracterizado a Colombia, al compararse con los países del área latinoamericana ha sido su relativa estabilidad económica. Si bien Colombia ha experimentado crisis económicas, estas nunca han alcanzado las magnitudes de las de nuestros vecinos. En buena parte esto se ha debido al manejo fiscal del país, donde obviamente el componente tributario ha tenido un papel preponderante.

Colombia ha sido capaz de recurrir a la tributación para poder manejar sus diferentes problemas financieros. Muestra de ello ha sido el incremento en la participación en el PIB de los recaudos por impuestos. En 1970 se recaudaba un 8,9% del PIB, mientras que para 1994, esta participación había aumentado a 12,5% del PIB (Gráfico1).

Sin embargo, la historia tributaria no siempre ha estado orientada a mantener la estabilidad financiera del Gobierno Nacional. Como se observa en el gráfico 1, durante los primeros años de la década de los setenta, la situación fiscal se

**Gráfico 1. SITUACION FISCAL, REFORMAS TRIBUTARIAS Y RECAUDO DE IMPUESTOS 1970-1994**



Fuente: Contraloría General de la República y Banco de la República.

deterioró significativamente. Los ingresos tributarios presentaron una marcada tendencia negativa, la cual fue exacerbada por la reforma tributaria de 1973. En 1974 se adoptó una nueva reforma, que reversó la erosión impositiva y ayudó a poner en superávit las finanzas del gobierno central entre 1976 y 1978.

Aunque logró estabilizar las finanzas del Gobierno Central, el incremento en los impuestos producido por la reforma de 1974 fue de corta duración.

\* Investigador Asociado de Fedesarrollo.

En 1977 y 1979, se realizaron sendas reformas que debilitaron el recaudo tributario. Estas reducciones coincidieron con el período en el cual las finanzas públicas entraron a ser financiadas con la "Cuenta Especial de Cambios", que en términos estrictos era una forma de emisión monetaria. La utilización de esta fuente de recursos debilitó los esfuerzos fiscales y sentó las bases para la crisis económica del comienzo de la década de los ochenta.

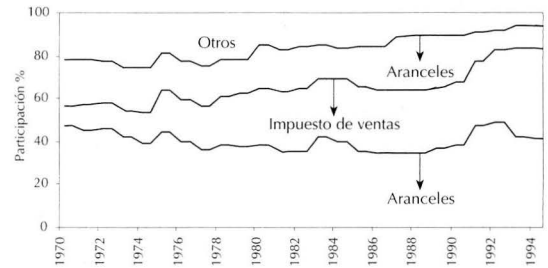
El deterioro fiscal fue continuo desde 1979 hasta 1984, período en el cual se registraron los déficit fiscales más altos de los últimos veinticinco años. Ante la dificultad financiera se realizaron las reformas tributarias de 1983 y 1984. El producto de estas reformas fue la reducción del déficit fiscal y un incremento continuo de los ingresos tributarios.

Las reformas que siguieron, en especial, la de 1986, introdujeron cambios profundos al sistema tributario, los cuales se reflejaron en la composición de los ingresos. La tributación en Colombia se orientó más hacia los impuestos de ventas y rentas, con una mejor participación de los impuestos al comercio exterior y de los otros impuestos (Gráfico 2).

En 1970, la distribución de los ingresos tributarios era: 47% impuesto de renta, 10% ventas, 21% aranceles, y un 22% en otros impuestos. Ya para 1986 se tenía un 34% en renta, 29% en ventas, 20% en comercio exterior y 16% en otros. La creciente incidencia de los impuestos indirectos, en especial, el impuesto a las ventas, refleja el cambio que se ha dado a nivel mundial en los sistemas tributarios. Sin perder la importancia del impuesto a la renta, se optó por un sistema de tributación que distorcionará menos las decisiones de inversión y que tuviera un manejo administrativo más sencillo.

Esta tendencia se siguió en las reformas tributarias subsiguientes. Se fortaleció el impuesto de renta,

## Gráfico 2. COMPOSICION DE LOS IMPUESTOS



Fuente: Contraloría General de la República.

se amplió el impuesto a las ventas y se redujeron substancialmente los impuestos al comercio exterior. Al finalizar 1994, la estructura tributaria estaba constituida por impuestos de renta y ventas con participaciones respectivas de 40%; aranceles, con el 11% y los otros impuestos, con el 6%.

El impuesto de renta colombiano es considerado actualmente como uno de los mejores de América Latina. También se reconoce internacionalmente que nuestro sistema de IVA ha tenido un mejoramiento técnico notable. Pero todos coinciden también en que la calidad de la administración tributaria está atrasada con respecto al progreso en el diseño de los impuestos. Si bien el sistema tributario ha respondido durante los últimos veinticinco años a la estabilidad económica, es necesario que se enfatice en la administración tributaria. El gobierno actual enfatizó inicialmente este tema, pero desafortunadamente su atención se ha desviado.

Las penurias fiscales a que se enfrenta el país pueden ser resueltas casi en su totalidad dotando a la administración tributaria de las herramientas necesarias y, sobre todo, ofreciéndole el apoyo político para que utilice sus instrumentos de reducción a la evasión. El incremento de tasas, en el papel, descuida el reto más importante: administrar. La efectividad de nuestra tributación está más en las manos del gobierno y menos en la de los legisladores.