

70145

3 P 84 0252

B file

Final Report

III

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

DIEZ AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS  
EN COLOMBIA

QUINTA PARTE

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS

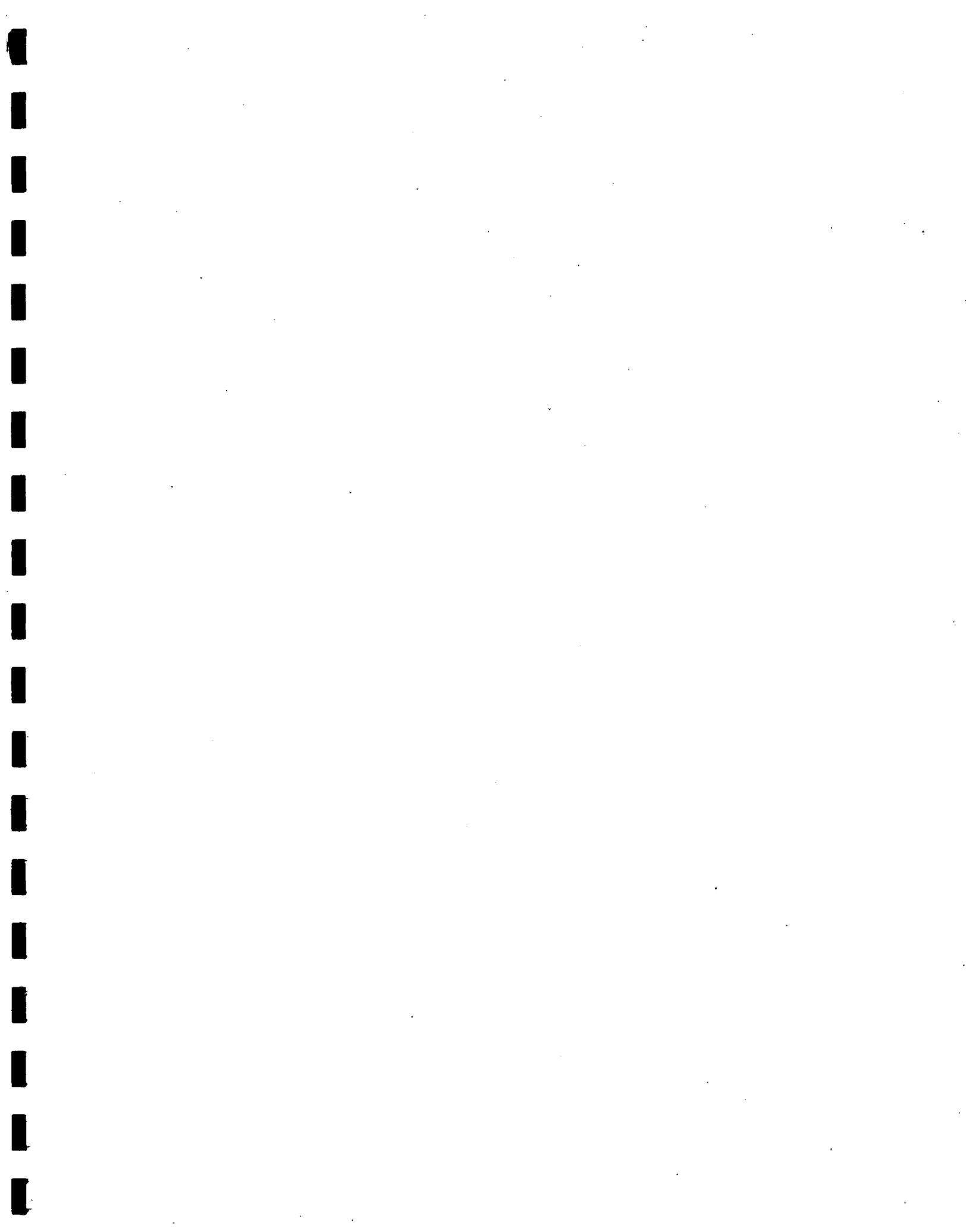
Por :

Guillermo Perry R.

Mauricio Cárdenas S.

Bogotá, Mayo de 1986

**ARCHIV**  
**70145**  
**v. 3, pt. 5**



IDRC-Lib  
70145

DIEZ AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS  
EN COLOMBIA

QUINTA PARTE

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS

Por :

Guillermo Perry R.  
Mauricio Cárdenas S.



Bogotá, Mayo de 1986

ARCHIV  
336.2(86)  
P 4  
v. 3

## INDICE GENERAL

	Página
PROLOGO	1
<u>PRIMERA PARTE</u>	
LA EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO	
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HASTA 1974	6
CAPITULO II	
LAS REFORMAS DE 1974 y 1975	13
CAPITULO III	
LAS MODIFICACIONES LEGALES POSTERIORES	32
<u>SEGUNDA PARTE</u>	
MACROECONOMIA Y REFORMAS	
25 AÑOS DE POLITICA FISCAL EN COLOMBIA	49
CAPITULO IV	
EL CICLO ECONOMICO Y LA POLITICA FISCAL	51
CAPITULO V	
LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LAS REFORMAS	71
CAPITULO VI	
LOS DETERMINANTES Y LIMITES DE LA POLITICA FISCAL	88

TERCERA PARTE

## LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS. INCIDENCIA

## CAPITULO VII

LA INCIDENCIA INICIAL DE LA REFORMA DE 1974 112

## CAPITULO VIII

## LOS DETERMINANTES DE LA EVOLUCION DE LOS RECAUDOS A

PARTIR DE 1976 125

## APENDICE

## METODOLOGIA PARA EL CALCULO DE LOS EFECTOS DE LOS ALIVIOS

DE 1975, 1977 y 1979 SOBRE LA LIQUIDACION DEL IMPUESTO DE

RENTA 154

CUARTA PARTE

LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS. TEMAS ESPECIALES 163

## CAPITULO IX

LOS AJUSTES POR INFLACION EN EL IMPUESTO A LA RENTA 163

## CAPITULO X

## LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y EL GRAVAMEN AL CAPITAL Y EL

TRABAJO 177

## CAPITULO XI

LOS REGIMENES DE PRESUNCION Y EL GRAVAMEN A LAS

GANANCIAS DE CAPITAL 201

	Página
CAPITULO XII	
LA EXTENSION DEL IVA AL COMERCIO AL DETAL	231
<u>QUINTA PARTE</u>	
LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS	264
CAPITULO XIII	
EL PROCESO POLITICO EN LAS REFORMAS DE 1974 Y ANTERIORES	265
CAPITULO XIV	
EL PROCESO POLITICO DE LAS REFORMAS DESPUES DE 1974	313
CAPITULO XV	
EL PROCESO POLITICO Y LA ADMINIS TRACION	345

## INDICE

	Página
<u>QUINTA PARTE</u>	
LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS	264
CAPITULO XIII	
EL PROCESO POLITICO EN LAS REFORMAS DE 1974 Y ANTERIORES	265
CAPITULO XIV	
EL PROCESO POLITICO DE LAS REFORMAS DESPUES DE 1974	313
CAPITULO XV	
EL PROCESO POLITICO Y LA ADMINISTRACION	345

## INDICE DE CUADROS

CUADRO I-1

SERIES HISTORICAS DE TRIBUTACION

CUADRO I-2

COMPOSICION DE LOS IMPUESTOS

CUADRO II-1

TRIBUTACION CONJUNTA SOCIO-SOCIEDAD COMO PORCENTAJE DE LA RENTA

CUADRO II-2

TRIBUTACION DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

CUADRO II-3

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

CUADRO II-4

TRANSFERENCIAS AUTOMATICAS DE LA NACION A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS  
AÑOS 1974 - 1976

CUADRO III-1

TARIFAS PROMEDIO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

CUADRO III-2

TARIFA PROMEDIO DEL IMPUESTO DE PATRIMONIO

CUADRO III-3

COMPARACION DE LA TRIBUTACION TOTAL (Socio y Sociedad) PARA DIFERENTES  
TIPOS DE PERSONAS JURIDICAS

CUADRO III-4

REGIMEN DE RETENCIONES Y ANTICIPOS ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA

CUADRO IV-1

CIFRAS CICLO ECONOMICO 1950 - 1970

CUADRO IV-2

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)

CUADRO IV-3

BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA (1970 - 1984)

CUADRO IV-4

INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO

CUADRO IV-5

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL

CUADRO IV-6

TASAS DE INFLACION, DEVALUACION E INTERESES

CUADRO V-1

ESTIMACIONES ECONOMETRICAS. Impuesto a la Renta.

CUADRO V-2

ESTIMACIONES ECONOMETRICAS. Impuesto a las Ventas.

CUADRO VI-1

FUNCIONES DE AHORRO DEL GOBIERNO

CUADRO VI-2

DETERMINANTES DE LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO

CUADRO VII-1

E F E C T O C O N J U N T O D E L A S N O R M A S S I M U L A D A S E N E L I M P U E S T O D E R E N T A

CUADRO VII-2

C A M B I O P O R C E N T U A L E N E L I M P U E S T O D E P A T R I M O N I O D E B I D O A L A R E F O R M A

CUADRO VII-3

E F E C T O C O N J U N T O D E L A S N O R M A S S I M U L A D A S E N E L I M P U E S T O D E R E N T A

CUADRO VII-4

C A M B I O P O R C E N T U A L E N E L I M P U E S T O D E P A T R I M O N I O D E B I D O A L A R E F O R M A

CUADRO VII-5

I N C I D E N C I A D E L I M P U E S T O D E R E N T A Y P A T R I M O N I O P O R N I V E L E S D E R E N T A

L I Q U I D A M O D I F I C A D A

CUADRO VII-6

E F E C T O E S T I M A D O D E L A R E F O R M A D E L I M P U E S T O D E R E N T A Y P A T R I M O N I O

S O B R E L A D I S T R I B U C I O N D E I N G R E S O S

CUADRO VII-7

E F E C T O D E L A S M E D I D A S S I M U L A D A S E N E L I M P U E S T O D E R E N T A Y P A T R I M O N I O

CUADRO VII-8

E F E C T O S D E L A R E F O R M A E N I M P U E S T O D E R E N T A P O R G R U P O S D E A C T I V I D A D

CUADRO VII-9

P O R C E N T A J E D E C O N T R I B U Y E N T E S A F E C T A D O S P O R L A R E N T A P R E S U N T I V A M I N I M A

CUADRO VII-10

P O R C E N T A J E D E C O N T R I B U Y E N T E S A F E C T A D O S P O R L A P R E S U N T I V A ( 1 9 7 5 )

CUADRO VII-11

PORCENTAJES AFECTADOS POR LA PRESUNTIVA SEGUN ACTIVIDAD Y ESTRATO  
DE PATRIMONIO (1975)

CUADRO VII-12

EFFECTOS POTENCIALES MAXIMOS DE LA REFORMA SOBRE TRIBUTACION DE LAS  
EMPRESAS

CUADRO VII-13

TRANSFERENCIAS AUTOMATICAS DE LA NACION A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

CUADRO VII-14

TRIBUTACION CONJUNTA SOCIO-SOCIEDAD COMO PORCENTAJE DE LA RENTA

CUADRO VIII-1

EFFECTO TEORICO DE LAS REFORMAS

CUADRO VIII-2

LIQUIDACIONES PRIVADAS

CUADRO VIII-3

INDICE ELUSION-EVASION

CUADRO VIII-4

SIMULACION EFFECTOS MEDIDAS LEY 9 DE 1983 SOBRE IMPUESTO LIQUIDADO POR  
PERSONAS NATURALES

CUADRO VIII-5

EVOLUCION DE LOS AVALUOS CATASTRALES

CUADRO VIII-6

EFFECTOS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS AVALUOS CATASTRALES SOBRE LA TRIBU  
TACION A LA RENTA

CUADRO VIII-7

E F E C T O S D I S P O S I C I O N E S 1 9 7 7 - 1 9 7 9 S O B R E I M P U E S T O S L I Q U I D A D O S P O R  
S O C I E D A D E S

CUADRO VIII-8

S I M U L A C I O N E F E C T O S L E Y 9 D E 1 9 8 3 S O B R E I M P U E S T O S L I Q U I D A D O S P O R  
S O C I E D A D E S

CUADRO VIII-9

I N D I C A D O R E S T R I B U T A C I O N S O C I E D A D E S

CUADRO VIII-10

I N D I C A D O R E S T R I B U T A C I O N S O C I E D A D E S

CUADRO VIII-11

I N G R E S O S B R U T O S , C O S T O S Y D E D U C C I O N E S , R E N T A L I Q U I D A Y R E N T A E X E N T A  
D E L A S S O C I E D A D E S

CUADRO VIII-12

E S T A D I S T I C A T R I B U T A R I A S O B R E S O C I E D A D E S

CUADRO VIII-13

D I S T R I B U C I O N D E A S A L A R I A D O S Y N O A S A L A R I A D O S S E G U N V A L O R D E L I M P U E S T O  
A C A R G O

CUADRO VIII-14

D A T O S B A S I C O S , L I Q U I D A C I O N E S P R I V A D A S , R E T E N C I O N E S , A N T I C I P O S Y R E C A U D O

CUADRO VIII-15

D E S C O M P O S I C I O N D E L R E C A U D O ( R )

CUADRO VIII-16

DES COMPOSICION DEL RECAUDO (R)

CUADRO VIII-17

TRIBUTACION A LAS VENTAS - TASAS EFECTIVAS POR SECTORES

CUADRO IX-1

FLUJO DE FONDOS 1960 - 1968. INDUSTRIA MANUFACTURERA

CUADRO IX-2

TASAS EFECTIVAS DE TRIBUTACION PAGADAS POR ACCIONISTAS, SOCIOS Y ACREEDORES SOBRE LOS DIVIDENDOS, PARTICIPACION EN LAS GANANCIAS E INTERESES RECIBIDOS DE CORPORACIONES Y SOCIEDADES LIMITADAS

CUADRO IX-3

EVOLUCION DE LAS TASAS REALES DE INTERES DESPUES DE IMPUESTOS

CUADRO IX-4

AÑO GRAVABLE 1980

CUADRO IX-5

VALOR PRESENTE DE LA DEPRECIACION Y DE LOS GASTOS FINANCIEROS BAJO DIFERENTES MODALIDADES

CUADRO IX-6

VALOR PRESENTE DE LAS DEDUCCIONES EN LA COMPRA DE UN ACTIVO POR \$100  
BAJO DIFERENTES SUPUESTOS

CUADRO IX-7

TRIBUTACION A LA RENTA - FORMA DE PAGO (1970 - 1984)

CUADRO X-1

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL

CUADRO XI-1

SECTORES AFECTADOS POR LA PRESUNCION DE INGRESOS

CUADRO XII-1

IMPORTANCIA RELATIVA EN LOS RECAUDOS DE LOS DIFERENTES IMPUESTOS A LAS  
RENTAS 1965 - 1968

CUADRO XII-2

SERVICIOS INCLUIDOS Y TARIFAS

CUADRO XII-3

DISTRIBUCION DE LAS VENTAS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

CUADRO XII-4

MARGENES DE COMERCIALIZACION EN PRODUCTOS MANUFACTURADOS

CUADRO XII-5

CONCENTRACION EN EL COMERCIO MINORISTA

CUADRO XII-6

CONCENTRACION EN EL COMERCIO MAYORISTA

CUADRO XII-7

AUMENTO DE CONTRIBUYENTES POR EXTENSION AL DETAL DEL IVA

CUADRO XII-8

INCIDENCIA DEL AUMENTO EN RECAUDO POR GRUPOS DE TARIFAS

CUADRO XII-9

RECAUDO IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

CUADRO XII-10

DECLARACION DE IMPUESTOS DE VENTAS POR SECCIONES 1984, MUESTRA

## PARTE V

### LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS

En varios capítulos anteriores 1/, se ha hecho referencia a aspectos del proceso político que acompañó la expedición de las reformas y contrarreformas durante este período, así como a ciertos aspectos de su implementación. En esta parte se sistematiza y se amplía el análisis de tales aspectos 2/. El Capítulo XIII señala algunos aspectos del proceso político vinculados con las reformas previas a la de 1974 y, a continuación, discute en detalle lo pertinente a las reformas de 1974 y 1975. El Capítulo XIV hace lo propio para las contrarreformas de 1977 y 1979 y el refuerzo legal que tuvo lugar entre 1982 y 1985. El Capítulo XV resume las principales lecciones que se derivan de este examen y, además, vincula el proceso político con los aspectos reglamentarios y administrativos que determinan la incidencia última de los estatutos legales.

En el análisis se examinan las motivaciones del gobierno que emprende una reforma o contrarreforma y los procedimientos jurídicos y políticos que escoge para su expedición; así como las actitudes, e influencia en el proceso decisorio, de diferentes actores: los

---

1/ Especialmente en los de la Parte Cuarta.

2/ Sin embargo, algunos aspectos como los vinculados con el régimen de presunción y el proceso de reforma agraria, no se retoman acá (véase al respecto el Capítulo XI).

partidos y el Congreso; los gremios y sindicatos; los medios de opinión; la tecnocracia local; las 'misiones' extranjeras y los organismos internacionales de crédito.

### XIII EL PROCESO POLITICO EN LAS REFORMAS DE 1974 Y ANTERIORES

#### A. Algunos aspectos del proceso político en las reformas anteriores a 1974

##### 1. Las Reformas de la década de los treinta.

Como se indicó en el Capítulo I, las reformas de la década de los treinta establecieron en el país los impuestos directos modernos (a la renta, al patrimonio, al exceso de utilidades y a las herencias y donaciones). La motivación inmediata del gobierno fué, como se señaló en el Capítulo V., la drástica caída en las importaciones, durante la Gran Depresión, que redujo considerablemente los ingresos fiscales hasta entonces enteramente dependientes de los gravámenes arancelarios. Este hecho, en conjunto con el cierre del mercado de capitales que había financiado los programas de obras públicas de los años anteriores, produjo una contracción sin precedentes del gasto público y contribuyó, por lo tanto, a agudizar las presiones recesivas. De allí surgió la necesidad de las reformas tributarias de la década de los treinta.

Los nuevos gobiernos liberales plantearon expresamente estas reformas como una manera de crear una base de impuestos internos que independizara la financiación del Estado de los ciclos externos, ya que la experiencia de la Gran Depresión había demostrado cuan costoso podía llegar a ser esa dependencia. Además, la administración López Pumarejo, conocedora de las modernas estructuras impositivas en los Estados Unidos y en Europa, fué una vehemente defensora de la superioridad de los impuestos directos, que por esa época constituía la ortodoxia en esta materia, e inscribió las reformas de 1935 y 1936 dentro de un conjunto de iniciativas orientadas a modernizar al país.

Dentro de estas últimas debe darse énfasis especial al apoyo que se brindó a la acción del movimiento sindical y a la expedición de los primeros códigos laborales, que habían de ser desarrollados en su segundo período presidencial; así como el apoyo ofrecido a las luchas campesinas por la tierra, en especial en las zonas cafeteras de Cundinamarca, y la expedición de una ley agraria que buscaba resolver los graves problemas de titulación existentes y que en el país se ha entendido como el primer intento de reforma de la propiedad agraria. Tanto la reforma tributaria, como este conjunto de medidas y políticas invitó

a una oposición beligerante por parte del partido conservador, y un sector del propio partido liberal, pero especialmente por parte de los empresarios que decidieron constituir un movimiento político -la Asociación Patriótica de Empresarios Nacionales, APEN- para combatir las reformas y que se calificaron de anticapitalistas y procomunistas. Pero a su turno, el movimiento sindical y otras fuerzas populares les sirvieron de apoyo, en ocasiones mediante movilizaciones masivas, a la expedición de estas normas, no tanto por su interés específico en las reformas tributarias, sino en razón del soporte general que recibían del gobierno. Posteriormente, la dirigencia económica y política del país habría de pasar de esos años de batalla campal contra el gobierno López Pumarejo y sus reformas, a considerarlos como las más fundamentales del siglo, y como los que permitieron al país iniciar el tránsito de una sociedad feudal hacia una estructura moderna del Estado.

## 2. La Reforma de 1953

En el Capítulo V se indicó como la reforma de 1953 tuvo por objeto principal el financiamiento de un vasto programa de inversiones públicas, que se disponía a efectuar el gobierno militar de Rojas Pinilla.

Esta reforma fué expedida mediante decretos de Estado de Sitio, de modo que los partidos políticos no tuvieron la posibilidad de discutir la en el Congreso. El posterior recorte de las libertades políticas, hizo que centraran su atención en estos aspectos y no en la oposición a las medidas de carácter económico. Por el contrario, los gremios -y en particular, la ANDI- desarrollaron una beligerante oposición a la brusca elevación de las tarifas de las sociedades anónimas y al establecimiento de la doble tributación, al gravar por primera vez los dividendos recibidos en cabeza de los accionistas. Observadores de la época, han señalado que el hecho de que el gobierno mantuviera su decisión pese a la intensa oposición del establecimiento a estas reformas, indica la considerable autonomía que puede alcanzar el Estado en Colombia <sup>1/</sup>.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con las reformas de los 30, la de 1953 jamás llegó a ser aceptada por los grupos empresariales. Desde esa época, los gremios industriales han buscado continuamente la eliminación de la doble tributación y la reducción de las tarifas de

---

<sup>1/</sup> Bird, R, op cit.

las sociedades anónimas; lo que se ha venido consiguiendo paulatinamente en las reformas posteriores.

### 3. La Reforma de 1960

Como se indicó atrás, la ley 81 de 1960, que redujo considerablemente los recaudos, se expidió en un momento de abundancia de ingresos fiscales y ante perspectivas de cuantiosos ingresos de crédito por la "Alianza para el Progreso". En principio, constituía parte del Plan Decenal que el gobierno hubo de elaborar como uno de los compromisos suscritos en Punta del Este para hacerse a los recursos de la Alianza. El plan fué elaborado con asesoría de la CEPAL y de asesores del D. A. S. al D. N. P.; se fundamentaba, principalmente, en el papel expansivo de la inversión pública y el impulso al proceso de industrialización, tanto de sustitución de importaciones como de exportación. La concepción del proyecto tributario del gobierno, en ese marco tuvo desde un principio dos elementos contradictorios: de una parte, buscaba incrementar los recaudos para disponer de fondos de contrapartida a los recursos de crédito externo de la Alianza, con el objeto de financiar los mayores niveles deseados de la inversión pública; de otra parte, pro-

ponía establecer un número considerable de exenciones e incentivos a favor de la inversión en industrias básicas y complementarias, de las exportaciones y otras actividades. Tanto en proyecto final del gobier no como en la discusión en el Congreso, primó la segunda orientación; lo que resultó en una reducción considerable de los recaudos del impues to de renta. En el seno del Congreso se hizo presente la influencia de intereses económicos poderosos, en particular del sector agropecuario, que obtuvieron una serie de privilegios, tanto en el impuesto a la ren ta como al patrimonio, no contemplados en el proyecto del gobierno.

#### 4. El establecimiento del impuesto a las ventas (1963 a 1965)

Como sucedió con la mayoría de las reformas que incrementaron recau dos, esta iniciativa se originó en una crisis fiscal, causada tanto por la reducción de los ingresos tributarios, como por la disminución y posterior suspensión de los flujos de crédito externo. En la adopción y diseño del tributo, jugaron un papel importante tanto los organismos internacionales de crédito -en particular el FMI-, como asesores ex tranjeros independientes. La expedición de las normas de 1963 se enfrentó a una considerable y creciente oposición de la opinión pública,

e incluso condujo a un paro general obrero en su contra por sus efectos potenciales iniciales sobre el costo de la vida.

El gobierno tuvo que suspender la aplicación del tributo por más de un año, hasta principios de 1965, principalmente en razón de problemas administrativos para su puesta en marcha, pero también por la reacción que se levantó en su contra. Según observadores del período <sup>1/</sup>, la oposición creciente a finales de 1964 hacía poco probable su implementación en la nueva fecha. No obstante, una vez que ésta se produjo, el nuevo impuesto fué gradualmente aceptado por todos los sectores de opinión y entró a formar parte definitiva, y cada vez más importante, de la estructura tributaria de la nación.

## B. La Reforma de 1974

### 1. La motivación del gobierno y el papel de la tecnocracia

Como se señaló en el Capítulo V, la reforma de 1974 constituyó una de las pocas excepciones en las que se expidió una reforma

---

<sup>1/</sup> Bird, op.cit.

que incrementó recaudos, sin que hubiera una necesidad insalvable de incrementar los recursos para financiar el nivel de gasto de seado. En efecto, pese al debilitamiento de los ingresos tributarios entre 1970 y 1974 y la aparición de un creciente déficit fis cal, el gobierno habría podido continuar la práctica de la adminis tración anterior de cubrir los faltantes con financiamiento externo en el mercado de eurodólares.

La motivación básica fué la de detener el proceso inflacionario. En efecto, la campaña del presidente electo en 1974 se centró en una crítica de la aceleración del proceso inflacionario entre 1970 y 1974 y su efecto sobre los salarios reales; la bandera fué la lucha contra la carestía. El gran éxito electoral obtenido se adjudicó en buena parte a este ofrecimiento y, apenas electo, el nuevo Pre sidente reunió un grupo de técnicos para elaborar un plan de esta bilización. El diagnóstico del grupo fué el de que la aceleración del proceso inflacionario se había debido, antetodo, al creciente déficit fiscal 1/ y que éste había sido causado por un deterioro progresivo de los recaudos. Propuso, por tanto, una reforma tri-

---

1/ Lo que, como se señaló en el Capítulo IV, fué sólo parcialmente cierto.

butaria ambiciosa en términos de recaudo. Por lo demás, su análisis reveló que el deterioro se había debido a la erosión de la tributación de rentas de capital y que la incidencia efectiva del sistema tributario se venía haciendo cada vez más regresiva; por lo cual sugirió una reforma integral, con objetivos ambiciosos tanto en términos de recaudo como de redistribución de las cargas.

El Presidente electo había ofrecido en su campaña una política de ingresos y salarios, como instrumento principal de su estrategia anti-inflacionaria. No obstante, aceptó la propuesta de la reforma tributaria y una reforma financiera como los elementos centrales de un plan de estabilización más ortodoxo, orientado a combatir un proceso inflacionario que el grupo técnico consideraba más determinado por factores de demanda que de costos. De esta manera, este grupo técnico, que habría de constituirse luego en el equipo económico del gobierno, tuvo una considerable influencia en la decisión de acometer una reforma tributaria tan ambiciosa.

El diseño detallado fué llevado a cabo por este grupo y para ello utilizó ampliamente las propuestas de la Misión Musgrave, que ha

había visitado al país a finales de 1969 por iniciativa de la administración Lleras Restrepo. Sin embargo, algunos cambios fundamentales que se introdujeron, constituyeron innovaciones propuestas por el grupo, ó se apartaron de las recomendaciones de la Misión. Tal fué el caso antetodo del régimen de presunción. La Misión Musgrave había propuesto un régimen de presunción de rentas limitado al sector agropecuario y, sobre el valor bruto de los predios, similar al que se estableció con la Ley 4a. de 1973. La reforma de 1974 adoptó más bien un régimen universal sobre el patrimonio líquido (descontando los pasivos), tanto por las razones técnicas que se discutieron en el Capítulo XI, como por dos consideraciones de tipo político. La primera, que le otorgó preferencia a los objetivos de equidad efectiva del sistema tributario, sobre los eventuales efectos del régimen sobre la productividad de la tierra. La segunda, porque se consideró que a juzgar por la experiencia del Decreto 290 de 1957 y la Ley 4a. de 1973, difícilmente se podría aplicar de hecho un sistema que afectara exclusivamente al sector agropecuario (Véase una discusión detallada de este tema en el Capítulo XI).

En segundo lugar, la reforma de 1974 se apartó de las recomendaciones de la Misión Musgrave en materia de impuesto a las Ventas, manteniéndolo el impuesto al nivel manufacturero y las importaciones y ampliando las diferencias en la estructura de tarifas. Esta discrepancia se basó en consideraciones administrativas y de control y en el deseo de atenuar la regresividad inherente del impuesto (Véase al respecto la discusión presentada en el Capítulo XII).

En tercer lugar, los ajustes por inflación en el costo de los activos fijos, establecidos en 1974, y en las tablas de tarifas, en 1975, no habían sido recomendados por la Misión.

En cuarto término, hubo diferencias importantes en la fórmula adoptada para el impuesto a ganancias ocasionales y en las reformas a la tributación de las sociedades, con respecto a las sugerencias de la Misión. En particular, no se adoptó la recomendación de establecer una 'exención de pequeños negocios', por considerar que ésta no se justificaba desde un punto de vista de equidad y que complicaría innecesariamente la administración, al tratar de prevenir el fraccionamiento de las empresas.

Por último, ni las reformas sobre tributación de las sociedades extranjeras, ni sobre la asistencia técnica prestada desde el exterior, ni sobre el gravámen de las empresas públicas y entidades descentralizadas de la nación, habían sido contempladas por la Misión; como tampoco la reforma integral que se efectuó en los impuestos de sucesiones y donaciones, ni en los impuestos de timbre y papel sellado.

## 2. El Procedimiento Escogido y El Manejo Político

El Presidente optó por utilizar para la expedición de la reforma procedimientos constitucionales de excepción que habían sido incorporados en la reforma de 1968 por su iniciativa y que hasta el momento no habían sido utilizados. Esta figura, denominada de la Emergencia Económica, permitía al gobierno expedir decretos-ley sobre áreas de competencia habitual del Congreso, con base en el concepto favorable del Consejo de Estado, alrededor de las causales invocadas para decretar la situación de Emergencia Económica. La Corte Suprema de Justicia habría de fallar después sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas; en particular, sobre su correspondencia con las causales invocadas para decretar la Emergencia ,

De la misma manera, el gobierno habría de presentar un informe al Congreso que debía ser aprobado por éste. El Congreso, además, quedaba con facultad de revisar por su propia iniciativa, cualquiera de las medidas adoptadas; pese a que la Constitución asigna al Ejecutivo la iniciativa en estas materias tributarias.

El Presidente anunció por primera vez en su discurso de posesión que se procedería a una revisión integral del sistema tributario y señaló las líneas básicas de su contenido :

"Tanta injusticia como se registra por el contraste entre 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, que favorece 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 los 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 dos años pierde, por prescripción, la capacidad de revisar las

liquidaciones privadas de los contribuyentes, otorgándoles una ga bela 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".

Un mes después, instaló la Comisión Tripartita que había ofrecido para el establecimiento de la política de ingresos y salarios. Afir mó entonces como, en la situación de emergencia que se vivía, no cabía la implementación inmediata de dicha política, sino que se requería proceder antes a efectuar un plan de estabilización. Ex pl icó como dentro de ese plan jugaba un papel fundamental la re du cc ión del déficit fiscal, para lo cual resultaba indispensable una reforma tributaria. E indicó claramente que se disponía a utilizar procedimientos de excepción para su expedición :

"Los miembros del gobierno sin ninguna distinción hemos declarado que, dentro de la situación de estrechez que vive el país, asigna mos una prioridad especial a 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 ciertos 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 en vilecimiento de los salarios". Debe mencionarse que los gremios y

sindicatos presentes manifestaron su conformidad con lo que expuso el Presidente en esa ocasión.

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 encuentra en parte en el párrafo de la alocución presidencial ante la Comisión Tripartita que acabamos de transcribir; vale decir, en evitar un proceso dispendioso y de inciertos resultados en cuanto a la suerte de las medidas específicas. Pero el procedimiento escogido constituía, además, una forma expedita 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 atacarla posteriormente como una imposición 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 politico se trasladó del Congreso a las discusiones en el gabinete, previas y posteriores a la expedición de los primeros decretos.

No cabe duda, como lo ha señalado Urrutia, 1/ que se hacía mucho más fácil aprobar la reforma por ministros conservadores que habían sido nombrados por el propio presidente y que por tanto le debían una lealtad considerable. Sin embargo, como se señalará luego, el compromiso en el gabinete no alcanzaba a aquellos sectores políticos que no estaban participando en el gobierno y que habían de encarnar la oposición política a las reformas.

De otra parte, el mecanismo escogido disminuía el riesgo de que

---

1/ M. Urrutia, Gremios y Política Económica en Colombia, FEDESARROLLO.

en el Congreso se introdujeran modificaciones a favor de intereses económicos particulares, por influencia de los gremios o en razón de la sobrerepresentación de algunos de ellos, tales como los agricultores y ganaderos, en el Congreso; tal como había sucedido en 1960 y habría de suceder posteriormente en 1979. En efecto, por razones de mecánica parlamentaria, es más fácil obstaculizar la aprobación de un proyecto de iniciativa del gobierno o introducir modificaciones a su articulado (dado que se votan primero las prouestas de modificaciones al proyecto inicial) que, posteriormente, conseguir modificaciones a Decretos-Ley expedidos por el gobierno, mediante proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, cuando se invierte el procedimiento.

Por último, el procedimiento escogido puso un tanto fuera de guardía a los gremios, pese a las advertencias previas en el discurso de posesión y en la Comisión Tripartita. Los gremios se vieron obligados a reaccionar ante las medidas iniciales para conseguir algunas modificaciones durante un período de tiempo sumamente corto, durante el cual no les fué fácil llevar a cabo, como usualmente lo hacen, un despliegue publicitario importante a través de los me

dios de comunicación en favor de sus posiciones.

No obstante lo anterior, el procedimiento de la emergencia limitaba en varios sentidos al gobierno y no estaba exento de riesgos. Así, la norma constitucional exige que no se vulneren derechos adquiridos de los trabajadores, lo que interpretado en un sentido amplio restringía la posibilidad de modificar privilegios excesivos e injustificados a algunas rentas específicas de trabajo. En parte por esta razón, el gobierno fué muy cuidadoso en asegurarse que no hubiese ninguna disposición que gravara los gravámenes de ninguna renta de trabajo. Más aún, en forma explícita, se buscó beneficiarlos a través no sólo del cambio en la estructura de tarifas y descuentos, sino del establecimiento de un descuento especial por retención de salarios. El objetivo buscado era el de obtener el apoyo del movimiento sindical a la reforma, como elemento de contrapeso ante la oposición que necesariamente se suscitaría por parte de la mayoría de los gremios de la producción y otros intereses económicos poderosos. Los párrafos transcritos de las alocuciones presidenciales en la toma de posesión y en la instalación de la Comisión Tripartita, dejan entrever con claridad este propósito. Los riesgos,

se refieren a la actitud que asumiera la Corte y, posteriormente, al hecho de que el Congreso recuperaría la iniciativa en materia tributaria (véase abajo).

### 3. La Negociación en el Seno del Gabinete

Una vez se decretó la emergencia económica, se procedió a una discusión detallada de la propuesta de la reforma en el seno del Consejo de Ministros. En primer lugar, se discutieron los lineamientos básicos alrededor de un documento preparado por el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección de Impuestos Nacionales. La discusión en esta etapa se centró sobre el valor de la tasa de la renta presuntiva y la magnitud de las rebajas de tarifas. El planteamiento de los técnicos fué el de que para conseguir un mismo objetivo de recaudo se podía, o bien poner una tasa más baja para la renta presunta y no reducir significativamente las tablas de tarifas, o, por el contrario, efectuar una disminución apreciable en estas últimas e imponer una tasa de presunción elevada. Los técnicos recomendaban la segunda alternativa con una tasa del 12% par el régimen presuntivo, bajo el convencimiento

de que el Consejo de Ministros la adoptaría con el objeto de poder ofrecer una disminución sustancial en las tarifas, que beneficiaría un grupo muy amplio de contribuyentes. No fué este el caso, sinembargo, debido al hecho de que en el gabinete se encontraba un grupo de ministros con considerables compromisos con el sector agropecuario y que buscaron por todos los medios disminuir la incidencia del nuevo régimen sobre la tributación efectiva de ese sector 1/. Este grupo de ministros buscó sin éxito que se mantuvieran en los decretos iniciales otras ventajas para los agricultores y ganaderos. No obstante, en el proceso posterior de discusión pública de los decretos y la introducción de modificaciones durante el mismo período de la Emergencia, fueron instrumentales para conseguirlas (véase abajo).

Quizás los cambios más importantes que se incluyeron en la primera revisión de los proyectos de decreto se ubicaron en el impuesto a las ventas. En particular, se amplió la lista de productos exentos y se produjeron una serie de cambios en la estructura tarifaria, que habrían de introducir problemas administrativos posteriores (Véase

---

1/ Véase Urrutia, op. cit.

Capítulo XII).

#### 4. La Posición de los Partidos

Como se dijo atrás, la escogencia del mecanismo de emergencia económica trasladó, inicialmente, la negociación política al interior del gabinete. Así, no es de extrañar que el apoyo político de la reforma durante este período y en las discusiones posteriores en el Congreso, estuviera a cargo de los sectores que tenían una mayor participación dentro del gobierno, pese a que, como se verá posteriormente, ninguno de ellos estuvo de acuerdo con su contenido.

El apoyo por el lado liberal estuvo principalmente a cargo del entonces jefe del partido, Julio César Turbay Ayala, quien como Presidente, habría de auspiciar la ley 20 de 1979, que como queda en claro con el análisis de los Capítulos III y VIII, constituyó un desmonte significativo de instrumentos claves de la reforma. El apoyo permanente de Turbay a ésta y otras iniciativas del gobierno con las cuales tenía discrepancias, se debió tanto a su calidad de jefe del partido de gobierno y a su participación burocrática en el mismo, como de manera muy especial al hecho de que con esta con-

ducta aseguró el apoyo del Presidente López a su próxima candidatura. Por el contrario, el expresidente Carlos Lleras, quien no tenía participación en el gobierno en razón de su alejamiento con López durante la pugna por la candidatura del partido, se constituyó en la oposición más vehemente a la reforma, pese a un relativo acuerdo con su contenido. Debe recordarse, en efecto, que Carlos Lleras había contratado la Misión Musgrave, cuyas recomendaciones sirvieron de base en buena parte a la reforma de 1974 y que el equipo económico que diseñó y puso en práctica esta reforma, había sido formado casi en su integridad durante el gobierno de Lleras Restrepo. De hecho, en los análisis de la revista Nueva Frontera, dirigida por el expresidente, no se presentaron en general objeciones de fondo a la nueva estructura tarifaria; incluso se alabaron varios de sus aspectos. Desde el punto de vista técnico, su mayor objeción al primer decreto sobre impuesto de renta fué la de no contemplar explícitamente un ajuste por inflación de los costos de los activos para propósitos del impuesto de ganancias ocasionales; lo que fué rápidamente corregido en un Decreto adicional (Decreto No. 2447 de 1974). Si bien es cierto que el expresidente Lleras

en algún momento opinó que las cargas resultantes podrían ser excesivas, el centro de su oposición a la actuación del gobierno se centró en el hecho de haber utilizado el mecanismo de emergencia económica para expedir una reforma tributaria con efectos permanentes. En su concepto, este mecanismo constitucional de excepción sólo podía ser utilizado para establecer medidas de carácter temporal, que permitieran sortear a corto plazo los problemas originados en la situación de emergencia.

Por el lado conservador, el mayor apoyo provino del sector "alvarista", que tenía una amplia participación en el gobierno. Sin embargo, Alvaro Gómez habría de constituirse años más tarde en el crítico más vehemente de la estructura tributaria establecida en 1974 y habría de afirmar que desde un principio había manifestado su desacuerdo con ella. No cabe duda alguna sobre el desacuerdo de fondo del Doctor Gómez con respecto a la concepción de la reforma de 1974, como habrían de demostrarlo sus escritos posteriores y los editoriales de El Siglo. En particular, criticó el hecho de que la reforma estuviera orientada a "gravar la riqueza", en lugar del ingreso, refiriéndose así tanto a la elevación considerable que

tuvo lugar en el impuesto al patrimonio, como al establecimiento de la renta presunta mínima sobre el patrimonio neto y al nuevo gravamen sobre ganancias de capital. Por su parte, el expresidente Ospina apoyó en términos generales la reforma, solicitando tan sólo que se aliviara el impacto del nuevo régimen establecido para las herencias y donaciones, a lo que accedió el gobierno mediante el Decreto No. 2348 de 1974 que dispuso tomar tan sólo el 80% del monto de la herencia como base del gravamen, con lo que se redujo su tarifa marginal máxima del 46% al 36.8%.

5. La posición de los Gremios y otros Grupos de Presión

a. Los gremios industriales

La ANDI criticó no tanto lo que se hizo, como lo que no se hizo. En efecto, la unificación de los diversos regímenes de impuestos a la renta que existían para las sociedades, así como la unificación tarifaria al interior de cada grupo, redujo la carga efectiva de las grandes sociedades anónimas que han sido tradicionalmente la preocupación central de la ANDI. Lo mismo sucedió con el establecimiento de normas de depreciación

acelerada, que constituían una vieja aspiración del gremio. La mayor oposición a las medidas tomadas se centró en el im puesto de ganancias ocasionales, en cuanto afectaban a las acciones de sociedades anónimas y que, en su concepto, agra vaba considerablemente los efectos de la doble tributación. De hecho, la mayor crítica de la ANDI a la reforma se centró sobre la eliminación de una serie de rentas exentas, tales como las ganancias de capital y la reserva de capitalización económica, y sobre el hecho de no haber otorgado 'incentivos' al sector industrial similares a los de la Ley 81 de 1960 y que habían estado vigentes hasta 1973. En especial, se criticó que no se hubiera eliminado o reducido sustancialmente la doble tributación; lo que ha constituido, como se dijo atrás, la mayor aspiración del gremio en estas materias desde 1953. De otra parte, el Presidente de la ANDI y otros dirigentes del sector industrial tuvieron una oposición más fuerte con respecto a otros aspectos de la reforma que no tenían que ver tan directamente con la actividad industrial. De hecho, algo similar sucedió con casi todos los gremios.

Las críticas se concentraron, en general, en los efectos que tendría el establecimiento de regímenes de presunción, de los gravámenes a las ganancias de capital y la eliminación de exen ciones sobre los impuestos a las personas naturales. En otras palabras, la preocupación de la dirigencia empresarial tuvo que ver con la medida en que la reforma los afectaba como contribuyentes individuales, más que en cuanto afectaba direc tamente a sus empresas. La capacidad de los gremios para in fluenciar la opinión pública del gobierno, fué utilizada con el propósito de buscar moderar estos efectos.

En particular, el presidente de la ANDI concentró en sus crí ticas sobre los efectos que podía tener la reforma sobre el sec tor agropecuario; lo que evidenciaba su mayor vinculación an terior con el gremio agropecuario que con el industrial. Ade más, se ha sugerido que el apoyo inicial que la ANDI dió al planteamiento de la reforma en la Comisión Tripartita, se debió principalmente a razones de amistad personal del presidente del gremio con el Presidente de la República 1/.

---

1/ Urrutia, op. cit.

La ANDI fué muy crítica también de la elevación de tarifas en el impuesto a las ventas que, por supuesto, a corto plazo afectaba el nivel de ventas industriales. En esta materia, solicitó reducciones generales pero, además, hizo observar in coherencias específicas de la clasificación de los bienes en diferentes grupos tarifarios. Estas últimas solicitudes fueron acogidas parcialmente por el gobierno (Decreto No. 2368 de 1974).

Conviene señalar la 'forma' que adoptó la crítica y las solici tudes de la ANDI. Desde un principio, indicó su conformidad con los criterios generales de concepción de la reforma y sus planteamientos y peticiones específicas fueron acomodados sustancialmente al nuevo discurso. Así, por ejemplo, la ANDI se cuidó de no pedir nuevas 'exenciones' o 'deducciones' y más bien solicitó ciertos 'descuentos' tributarios específicos para el sector industrial; y, en general, presentó una argumentación a favor de sus posiciones. muy encuadrada dentro de la orienta ción y los planteamientos que por entonces hacía el gobierno.

Por su parte, la ACOPI protestó vehementemente por la eleva

ción considerable de la tasa efectiva sobre las pequeñas empresas, como consecuencia de la unificación tarifaria que se llevó a cabo dentro del régimen de sociedades. De la misma manera se opuso a la elevación de tarifas del impuesto de ventas, en particular en ciertos productos dominados por la pequeña y mediana empresa. No obstante, muy pocas de sus soluciones fueron tomadas en cuenta en el proceso de revisión de los decretos iniciales, lo que refleja sin duda la escasa vocería y capacidad de presión de este gremio en relación con los que representan grandes empresas.

b. Los gremios agropecuarios

La oposición más vehemente al nuevo régimen provino de los gremios agropecuarios, en particular de la SAC y FEDEGAN, como consecuencia obvia del hecho de que la introducción del nuevo régimen de presunción, así como la eliminación de exenciones patrimoniales y del régimen tributario especial para la ganadería, perjudicaron en particular a estos sectores. A diferencia de lo que ocurrió con la ANDI y con los gremios fi

nancieros (ver abajo), los gremios agropecuarios no intentaron armonizar sus demandas con la nueva concepción del régimen tributario, ni con los objetivos de política que aplicaba el gobierno. Por el contrario, sus comunicaciones se limitaron a solicitar que se repusieran en su integridad artículos de le yes anteriores, derogados por la nueva estructura de los impues tos. En otras palabras, a diferencia de los gremios 'más modernos', que intentaron la vía de la "persuasión" y la "convicción", los gremios agropecuarios se enfrentaron al gobierno en una estrategia de fuerza bruta. La considerable sobre-re presentación de intereses del sector tanto en la clase parlamen taria, como dentro del gabinete, hizo que fuese el beneficiario de las mayores concesiones otorgadas en el proceso de modifica ción de los decretos iniciales. --- Tal fué el caso de dos modi ficaciones fundamentales al sistema de presunción de renta mí nima: la eliminación del régimen a las sociedades limitadas y la excepción de buena parte de los activos agropecuarios de la base de aplicación de la presuntiva.

Se observó atrás como cinco de los ministros del gabinete, con

vínculos económicos y gremiales con el sector, concentraron su capacidad de negociación interna, tanto antes de la expedición de los decretos iniciales, como especialmente en las transacciones posteriores, en estas materias. De hecho, la negociación interna llegó a un punto de crisis en la reunión de Hatogrande, que convocó el Presidente para discutir las modificaciones finales a los decretos iniciales de la emergencia. En esta reunión se estuvo a punto de aprobar un sistema similar al de la Ley 4a. de 1973, por medio del cual un porcentaje considerable de los patrimonios totales vinculados con la agricultura y con la ganadería serían exceptuados de la base de la renta presuntiva. El equipo económico comprometido con la reforma, sin embargo, planteó su absoluta inconformidad con esta posición, aduciendo que en tal caso sería mejor eliminar del todo el sistema de presunción, dado que su objeto principal era precisamente el de exigir algún grado de tributación efectiva del sector agropecuario. El Presidente hubo de suspender la sesión y constituir una pequeña comisión entre los "dos grupos", que debía de llegar a un acuerdo en esta mate

ria. El acuerdo final fué el de exceptuar del patrimonio para la aplicación de la renta presuntiva el valor del ganado de cría, de los cultivos de tardío rendimiento y del 50% de la maquinaria agrícola.

Este acuerdo se facilitó por cuanto las zonas ganaderas que querían defender algunos miembros del gabinete (los Llanos y la Costa Atlántica) son áreas donde el valor de la tierra era probablemente inferior al valor del ganado. Por su parte, la excepción de los cultivos de tardío rendimiento tuvo origen en una solicitud de personalidades vinculadas con el gremio cafetero, directamente ante el Presidente de la República 1/. Dado que el valor de los cafetos es, por lo general, varias veces superior al valor de la tierra desnuda, esta excepción redujo considerablemente el impacto que la presuntiva podría haber tenido sobre el sector cafetero.

---

1/ Testimonio personal ante el autor.

c. Los gremios financieros

Las dos asociaciones gremiales en que se encontraba dividido el sector financiero, tuvieron actitudes muy distintas ante la reforma. La Asociación Bancaria se opuso de manera beligerante. Su reclamo se centró en la eliminación de múltiples exenciones que beneficiaban al sector y que haría aumentar considerablemente su tasa efectiva de tributación. Su propuesta concreta, que fué aceptada por el gobierno, fué la de extender en el tiempo la vigencia de estas exenciones, de modo que afectara tan sólo a las nuevas operaciones de las entidades financieras. En esta forma, el impacto de las medidas sobre la tasa efectiva de tributación del sector tuvo efecto sólo de manera gradual.

ANIF, por el contrario brindó un apoyo sustancial a la reforma, posiblemente en razón de una orientación novedosa que se venía dando al manejo de este gremio y que lo hacía aparecer públicamente preocupado por problemas de índole nacional, y no como un grupo de presión específico, lo que no impedía que actuara en esta dirección en forma discreta.

Por su parte, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda obtuvieron una prebenda especial, al mantener exenta una parte de la corrección monetaria (correspondiente a un 8% anual). Esta concesión parece sorprendente, por cuanto el Presidente electo había criticado duramente el sistema de valor constante en los años anteriores. Sin embargo, precisamente ante la expectativa de que en su gobierno se reformara sustancialmente el sistema, por la época de su posesión se presentó una corrida significativa de depósitos. El temor de que volviera a ocurrir algo similar, condujo al gobierno a mantener, aunque reducido, un privilegio tributario a favor de esta modalidad de ahorro.

Esta decisión, sin embargo, habría de tener un efecto inesperado. Con el propósito de que la exención parcial al ahorro en el sistema de valor constante no apareciera como un beneficio especial, se dispuso que la corrección monetaria se considerara como una 'ganancia de capital' y fuese gravada en consecuencia bajo el régimen de ganancias ocasionales, permitiéndole el ajuste exento de un 8% de su costo como a cualquier activo fijo (aunque sin la obligación que a estos se impo

nía de mantenerlos durante dos años). Posteriormente, las Corporaciones harían notar que en estas condiciones una persona que obtuviera todas sus rentas de depósitos en el sistema, sería gravado en una mayor medida por aplicación de la presuntiva, a no ser que se pudiera contabilizar las ganancias ocasionales en conjunto con la renta líquida para comparar con la renta mínima presunta. Al ceder ante este argumento, el gobierno habría de abrir un camino para el posterior debilitamiento de la efectividad de la renta presuntiva, que fué utilizado por la Ley 20 de 1979 en la forma como se señaló en los Capitulo VIII y XI.

d. Las empresas extranjeras

Las compañías petroleras argumentaron en forma vigorosa que la eliminación de las deducciones y excepciones por agotamiento constituía poco menos que una violación de sus derechos adquiridos y un cambio inaceptable en las reglas del juego bajo las cuales habían aceptado invertir en el país; lo que conduciría a una menor disposición a invertir recursos adicionales. Por alguna razón, los gobiernos colombianos recientes y pasados han sido muy sensibles a este tipo de argumentación

y de presión por parte de las compañías petroleras. En las circunstancias por las que atravesaba la economía petrolera bajo la administración López (el país hacia el tránsito de exportador a importador justo en el momento en que se habían cuadruplicado los precios del petróleo), esta posición habría de tener sus efectos. El Ministro de Minas acudió al Consejo de Ministros en favor de la posición de las compañías extranjeras, pero se encontró con una oposición considerable por parte del resto del equipo económico. El 'impasse' fué solucionado mediante una decisión que habría de tener una enorme trascendencia para la política petrolera futura del país. En efecto, acogiendo la propuesta de un estudio sobre el tema, que había sido llevado a cabo en los años anteriores por el Ministro de Hacienda y su equipo económico desde una entidad académica, <sup>1/</sup> el Presidente decidió eliminar el sistema de concesiones hacia el futuro; al mismo tiempo, para satisfacer a las compañías, repuso las exenciones y deducciones especiales por agotamiento. Esta decisión, y una posterior sobre el reconocimiento de precios internacionales bajo contratos de asociación, determinaron

---

<sup>1/</sup> FEDESARROLLO, La Industria Petrolera en Colombia, op. cit.

un viraje en la conducta de las compañías petroleras, que desde entonces incrementaron sustancialmente su actividad en el país <sup>1/</sup>. Conviene señalar que en los contratos de asociación, única opción que quedó abierta hacia adelante para las compañías, las regalías son más altas, Ecopetrol participa con el 50% restante de las inversiones en desarrollo y de la producción y las compañías no tienen derecho a utilizar las deducciones y exenciones especiales por agotamiento. En otras palabras, estos cambios resultaron tanto en una mayor actividad de las empresas en el país, como de una mayor participación de Ecopetrol y una mayor tributación efectiva a favor de la Nación.

Estas mismas compañías y otras empresas extranjeras protestaron también contra la norma que gravaba la asistencia técnica prestada desde el exterior. No obstante, no obtuvieron en esta oportunidad una modificación de esta disposición, como sí ha

---

<sup>1/</sup> Véase Mejía Millán y Perry Ltda. Estudio Nacional de Energía DNP. 1981.

brián de lograrlo posteriormente, en 1977 (Véase abajo).

e. Las empresas públicas

Las empresas y otras entidades públicas descentralizadas, que verían elevar sus costos por la eliminación de las exenciones arancelarias, presionaron para que se revirtiera esta medida. La casi totalidad de los ministros respectivos acogieron esta solicitud de las entidades bajo su cargo. Los argumentos del equipo económico, sobre la importancia de que las entidades públicas pagaran aranceles para evitar que se mantuviera su sesgo a favor de bienes importados, cayeron en el vacío ante el escepticismo de los ministros sobre eventuales compensaciones presupuestales a las dificultades que podrían enfrentar en el financiamiento de las entidades bajo su responsabilidad. En consecuencia, se repusieron la mayor parte de las exenciones derogadas.

f. Otras empresas

Algunas empresas privadas consiguieron mantener privilegios

tributarios especiales. Tal fué el caso, en particular, de Avianca y la Flota Mercante Grancolombiana, con el argumento de que en otra forma se reduciría su capacidad de competencia con otras empresas internacionales de transporte, no sometidas a impuestos en sus países sede. La petición de estas empresas tuvo buenos defensores en algunos ministros del gabinete.

g. El movimiento sindical

Aunque algunos sectores del movimiento sindical vieron con simpatía la reforma, ninguno de ellos se constituyó en una fuerza efectiva de apoyo a la misma. Su acción se concentró más bien en asegurar que se modificara una norma sobre indemnizaciones por despido sin justa causa, que en su sentir afectaba los intereses de los trabajadores y resultaba violatoria de los limitantes constitucionales al uso de la emergencia económica; el gobierno accedió a esta petición.

Como se señaló atrás, el movimiento sindical había constituido un puntal efectivo de apoyo par las reformas tributarias de 1935 y 1936 y había tomado una posición beligerante en contra

de la expedición de la primera ley sobre impuesto a las ventas en 1963. En esta ocasión, sin embargo, no jugó un papel definitivo ni a favor ni en contra. En esta actitud influyó, en alguna medida, el hecho objetivo de que la reforma al impuesto de renta beneficiaba a los asalariados, pero no ocurría lo mismo con la del impuesto a las ventas. Quizá su última explicación se encuentre, sin embargo, en el hecho de que la reforma no se hubiera inscrito en un proyecto político reformista más amplio, como había ocurrido bajo el gobierno López Pumarejo, y que no hubiese mediado un apoyo explícito al movimiento sindical, que éste retribuyera en apoyo a las reformas, como sucedió entonces. Por el contrario, la administración López Michelsen se caracterizó por una actitud, si nó hostil, al me nos no favorable hacia el movimiento sindical. Tanto el Presidente, como parte de su equipo económico, consideraban a los asalariados sindicalizados como un grupo relativamente privilegiado, frente a otros sectores más desprotegidos de la población, a favor de los cuales se orientaría en principio su política social. De hecho, el gobierno habría de terminar en

frentado, con frecuencia, al sindicalismo estatal y a todo el movimiento en su conjunto, por la época del paro nacional de 1977.

De otra parte, esta actitud de relativa indiferencia del movimiento sindical frente a la reforma, puede también entenderse en razón de la dispersión y división del movimiento. Como se sugiere un trabajo reciente sobre el tema <sup>1/</sup>, la dispersión y división han dificultado la toma de posición sobre temas globales de las finanzas públicas y han privilegiado, más bien, el desarrollo de planteamientos específicos sobre algunas ramas de la actividad pública, en las que el movimiento sindical se encuentra más cohesionado (v.gr. en los campos de la educación, transporte férreo y portuario, la política petrolera etc).

#### 6. La evolución de la opinión pública

Aunque no dejaron de existir voces sueltas de apoyo, los medios

---

<sup>1/</sup> Perry, G., Londoño R., Gómez H.; Sindicalismo y Política Económica, por aparecer.

de comunicación masiva reflejaron, antetodo, la oposición de los gremios de la producción a los decretos iniciales de la reforma de 1974. Como era de esperarse, el tono de las críticas bajó en intensidad una vez concluido el período durante el cual el gobierno podía modificar sus propios decretos expedidos al inicio de la emergencia económica. No obstante, debido a esa preponderancia de la opinión gremial en los medios de comunicación, la percepción del ciudadano común fué la de que se había dado un elevamiento generalizado en las cargas tributarias. Como señalara en un editorial el expresidente Carlos Lleras Restrepo, sin embargo, el momento de prueba de la reacción ciudadana ante la reforma ~~habría de darse en el momento de liquidarse los impuestos por el año gravable de 1974~~ y comprobar en carne propia el efecto positivo o negativo de las nuevas normas. El clima de opinión hacia la reforma mejoró de hecho considerablemente en el segundo trimestre de 1975. En parte, ello se debió a la influencia que la opinión favorable del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la banca internacional, expresada en el grupo de consulta en abril de 1975, tuvo sobre la opinión de los dirigentes gre

miales y empresariales y de los medios de comunicación, e incluso de los partidos políticos. La opinión del sistema financiero internacional sobre la política económica del gobierno, que el gobierno se encargó de publicitar de manera amplia, ejerció en esta oportunidad, como usualmente sucede, una profunda influencia sobre estos segmentos muy vocales de la opinión del país.

7. La suerte de las modificaciones procedimentales. El papel de la Corte y el Congreso.

Al momento de juzgar la constitucionalidad de los decretos de emergencia, una minoría de los magistrados acogió la tesis del expresidente Lleras y expresó su opinión desfavorable a todos los decretos tributarios de la Emergencia Económica. La mitad de los magistrados, sin embargo, tuvo una opinión contraria y votó a favor de la exequibilidad de la gran mayoría de las disposiciones establecidas mediante estos decretos. Hubo, sin embargo, un grupo que votó afirmativamente en el caso de los decretos que contenían principalmente 'normas sustantivas', pero negativamente en el caso de aquel que se refería exclusivamente a modificaciones

la Ley de procedimiento; alegando que en este caso no se daba una vinculación directa entre las medidas expedidas y el déficit fiscal, que había sido invocado como una de las causales de la emergencia económica. La extraña posición de este grupo, en la que muchos observadores vieron más una actitud política que jurídica 1/, condujo al resultado de que la Corte aprobara por mayoría la constitucionalidad de todos los decretos, excepto del No. 2247 que contenía la mayoría de las nuevas normas procedimentales, en cuyo caso se produjo un empate. Al ser dirimido por un con juez, en la forma negativa, el gobierno se vió obligado a someter al Congreso un proyecto de ley idéntico al Decreto 'tumbado', mediante declaratoria de urgencia, con el objeto de evitar un grave vacío jurídico. Las mayorías parlamentarias, que dieron su apoyo al informe sobre la emergencia económica presentado por el gobierno y que habrían de respaldarlo nuevamente con motivo de la discusión de un proyecto de ley modificatorio en la legislatura de 1975 (Véase abajo), en esta oportunidad actuaron con suma diligencia, de modo que se aprobó una nueva ley procedimental en tiempo récord, pero sin acceder a las propuestas más

---

1/ Su inconsistencia fué manifiesta al no oponerse a artículos de carácter procedimental incorporados en los demás decretos.

importantes que contenía el proyecto del gobierno.

La actitud de algunos miembros de la Corte y, en especial, del Congreso, en esta materia, puede interpretarse en diversas formas. La más benévola es la de que tradicionalmente ha primado una actitud de defensa de los derechos individuales, sin reparar en que, en su nombre, se acaba imponiendo limitaciones sumamente severas al Estado para cumplir su tarea de fiscalización. La interpretación menos benévola es la de que hay plena conciencia sobre esta situación, pero que el argumento de defender los derechos de los contribuyentes constituye una conveniente justificación política a lo que en el fondo representa facilitar a algunos grandes intereses económicos el incumplimiento de las normas sustantivas del sistema tributario. De hecho, en 1975 resultó mucho más difícil que en 1961 que los intereses económicos consiguieran un apoyo mayoritario en el Congreso para incorporar beneficios específicos en las normas sustantivas; y, como se verá luego, este fenómeno fué mucho más claro todavía en 1983. No obstante, aún en los últimos episodios legislativos, fueron relativamente pocos los congresistas que estuvieron dispuestos a defender ciertas modificaciones proce-

dimentales como elementos esenciales para el combate a la evasión frente al argumento, aun generalizado, de que dichas normas constituirían un atropello a los derechos de defensa de los contribuyentes frente al Estado.

#### 8. El trámite de las Leyes de 1975

A comienzos de la legislatura ordinaria de 1975, iniciada el 20 de julio, el gobierno presentó 2 proyectos de Ley en materia tributaria. El primero comprendía una serie de modificaciones a las normas expedidas en uso de emergencia económica sobre el impuesto a la renta y el segundo una reestructuración completa de los impuestos de timbre y papel sellado.

Las disposiciones más importantes, en el primer caso, estaban constituidas por la introducción de un ajuste del 8% anual en las tablas de tarifas, para compensar parcialmente el 'inflation creep', y por el establecimiento de un descuento especial del 8% de los impuestos netos (una vez 'descontados' los demás descuentos) a favor de las sociedades anónimas nacionales. La primera de estas normas había sido contemplada desde 1974, cuando se introdu

jo el ajuste del 8% en el costo de los activos fijos para propósitos del impuesto a las ganancias de capital, pero fué desechada, en parte por el temor a que su expedición mediante facultades de emergencia económica pudiera ser decretada inconstitucional. <sup>1/</sup>

El nuevo descuento a las sociedades anónimas nacionales tenía por objeto disminuir en algo las críticas de la ANDI, que representa a las grandes sociedades anónimas, cuya carga efectiva promedio se había aumentado, pese a la rebaja en su tarifa efectiva, debido a la eliminación de la mayor parte de las rentas exentas. Por su parte, como se explicó en el Capítulo II, el proyecto de timbre y papel sellado eliminaba una multitud de impuestos anacrónicos y que constituían una considerable carga administrativa, más que tributaria, para los afectados.

Como se dijo atrás, el Congreso quedaba en libertad de legislar libremente sobre todos los temas que había 'tocado' la reforma tri

---

<sup>1/</sup> Dado que se constituiría en una forma de rebajar durante muchos años los impuestos, cuando las normas dictadas al amparo de la Emergencia deberían orientarse a la reducción del déficit fiscal.

'butaria; esta iniciativa, en otra forma, sería exclusiva del ejecutivo. En los meses previos había habido anuncios de que se presentarían diversos proyectos modificatorios de las normas de emergencia; una de ellas por parte del Directorio Nacional Conservador. La anticipación del gobierno, al presentar estos dos proyectos, constituyó una forma eficaz de 'canalizar', en forma controlada, los intentos de algunas fuerzas parlamentarias por introducir modificaciones al nuevo régimen. Tanto así, que otros proyectos menores que fueron presentados por iniciativa de diversos congresistas, no se tuvieron en cuenta, y toda la discusión se centró alrededor de los proyectos del gobierno.

Los grandes intereses económicos renovaron sus intentos por obtener el restablecimiento de algunas viejas normas o la introducción de algunos nuevos privilegios. Los ponentes del proyecto invitaron a esta actitud, al convocar a una serie de reuniones para oír las opiniones y las solicitudes de diversos grupos. El gobierno se empeñó a fondo en una ofensiva publicitaria y parlamentaria para bloquear la introducción de privilegios específicos indeseados; en un momento en que, como se indicó atrás, el clima de opinión

le favorecía. En este propósito obtuvo tal éxito, que incluso los ponentes fracasaron en el intento, por demás modesto, de elevar la tasa de ajuste en las tablas de tarifas del 8% propuesto por el gobierno a un 10%; lo que, en la perspectiva de análisis del Capítulo VIII, no hubiera resultado en nada diferente que en beneficio para la estabilidad del nuevo sistema tributario.

#### XIV EL PROCESO POLITICO DE LAS REFORMAS DESPUES DE 1974

##### A. Las Reformas de 1977 y 1979

###### 1. Antecedentes. El 'Clima de opinión'.

A partir de 1975 comenzó a afianzarse de nuevo un clima de opinión muy desfavorable a la reforma tributaria. Esta evolución estuvo determinada por varios hechos. En primer término, como se señaló en el Capítulo IV, en 1967 se presentó un bache recesivo, después de las altas tasas de crecimiento alcanzadas entre 1967 y 1974. Como allí se señaló esta fué la consecuencia tanto del impacto sobre la economía colombiana de la recesión internacional iniciada en 1974, que representó un deterioro importante en los términos de intercambio del país y de sus ingresos totales por exportaciones, como de la reforma tributaria y el plan de estabilización que el gobierno aplicó, un tanto extemporáneamente, para dar cumplimiento a sus compromisos en materia de lucha anti-inflacionaria. La opinión predominante en los medios de comunicación, sin embargo, muy determinada como se ha indicado por los grandes gremios de la producción, y reforzada por los sectores políticos que hacían oposición al gobierno, atribuyó

la situación recesiva exclusivamente a la reforma tributaria.

En segundo lugar, como se indicó también en el Capítulo IV, la tasa de inflación descendió en 1975, pero volvió a elevarse a partir de 1976 debido tanto a dificultades en la oferta de alimentos, como a las presiones monetarias de la rápida acumulación de reservas, consecuencia de la bonanza cafetera y su manejo. El gobierno había señalado el descenso en la tasa de inflación en 1975 como prueba del éxito de los objetivos de corto plazo de la reforma y el plan de estabilización. Como lo han señalado varios analistas, de no haberse contado con los mayores recursos tributarios que produjo la reforma, el manejo macroeconómico de la bonanza hubiese sido mucho más difícil y posiblemente se hubiera llegado a una aceleración mayor del proceso inflacionario. No obstante, la percepción pública fué, inevitablemente, la de que habían fracasado los objetivos anti-inflacionarios de la reforma y el plan de estabilización; tanto así, que el mayor crecimiento en los índices de precios determinó la salida del Ministro de Hacienda responsable de las reformas.

De manera análoga, como se demostró en el Capítulo IV, el gobierno

acudió a partir de 1976 a una política fiscal contraccionista, restringiendo el gasto y sobre todo la inversión pública, con el objeto de compensar las presiones expansionistas de la acumulación de reservas.

En consecuencia de todo lo anterior, el considerable aumento de recaudo de la reforma no se tradujo, ante la opinión, en mayor inversión o gasto público, ni en un freno efectivo al proceso inflacionario, y, más bien, se le atribuyó la responsabilidad de la recesión de 1975, así como la lenta recuperación de la inversión industrial en los años siguientes, pese a la situación de bonanza (Capítulo IV). Pero, a más de lo anterior, lo que resultó definitivo en crear un clima desfavorable a la reforma, y propició sus modificaciones, fueron las consecuencias que tuvo la aceleración del proceso inflacionario sobre la incidencia efectiva de las cargas tributarias. En efecto, ante ajustes en las tablas de tarifas limitados a un 8% anual, la tasa de inflación del 20.5 % en 1976 condujo a que los contribuyentes se enfrentaran de nuevo a tarifas efectivas más altas. De esta manera, el alivio real que había representado para la mayoría de los contribuyentes del impuesto de renta el efecto combinado de reducción de

tarifas y sustitución de exenciones personales por descuentos (Capítulo VII), se revirtió, y ganó credibilidad la afirmación de que la reforma había elevado las cargas tributarias para todos los contribuyentes, reiterada con frecuencia por sus opositores. Lo que habría de constituir el talón de Aquiles de la estabilidad política del nuevo régimen fué, sin embargo, el impacto que este hecho tuvo sobre el nuevo gravámen a las ganancias de capital. Las nuevas tasas de inflación, frente a la limitación en el ajuste del costo a los activos fijos a tan sólo un 8%, condujo a que el impuesto recayera sobre ganancias puramente nominales y se tildara de 'confiscatorio'. Comenzó a generalizarse la subdeclaración de las ventas de propiedad raíz y el gobierno toleró en buena parte este proceso; posiblemente por su convicción íntima de que en las condiciones descritas el gravámen a las ganancias de capital resultaba excesivo.

## 2. La Ley de 1977.

El nuevo Ministro de Hacienda, a mediados de 1977, recogió públicamente estas críticas y anunció una reforma a fondo del impuesto de ganancias ocasionales, argumentando que su exceso estaba con-

duciendo a una considerable evasión. Varios especialistas desde fuera del gobierno, entre ellos algunos de los autores de la reforma de 1974, señalaron como el problema se debía exclusivamente al ajuste imperfecto por inflación e indicaron como este hecho afectaba también a la totalidad de los contribuyentes a través del 'inflation creep'; proponiendo, en consecuencia, que en lugar de reformar el impuesto de ganancias ocasionales, se procediera a un ajuste completo por inflación, tanto en el costo de los activos fijos como en las tablas de tarifas y el valor de los descuentos. El Ministro de Hacienda recogió apenas parcialmente esta inquietud, temiendo que un ajuste completo por inflación en las tablas de tarifas y los descuentos tuviese un impacto demasiado grande en los recaudos; en un momento en que se requería una política fiscal contraccionista. Por tanto, de cedió limitar el ajuste a un 14% para el año gravable de 1977 y al 60% de la tasa de inflación del año gravable de 1978 en adelante. Para el costo de los activos fijos se permitió, sin embargo, un ajuste adicional hasta el 100% de la tasa de inflación, siempre y cuando la diferencia con anteriores se invirtiera en bonos públicos o en sociedades anónimas abiertas. Al mismo tiempo permitió revaluar

todos los activos, por una vez, a su valor comercial, tal como se había hecho en 1974; lo que equivalía a permitir una amnistía de las ganancias de capital hasta la fecha. Pero además, en el proyecto y en la discusión posterior en el Congreso, se introdujo una serie de privilegios especiales. En primer lugar, a favor de las ganancias de capital efectuadas en ventas de acciones, limitando su gravámen a una tasa máxima del 20%. En segundo lugar, estableciendo un descuento adicional para todas las sociedades hasta por un 20% de las utilidades en exceso de la renta presuntiva mínima, en caso de invertir las en acciones de nuevas sociedades anónimas abiertas y de 'interés nacional'. Adicionalmente, se eliminó virtualmente el efecto de la renta de goce, al ampliar considerablemente su exención básica. En forma análoga, se anuló en la práctica el impuesto de renta para una serie de empresas públicas. Finalmente, se exceptuó del gravámen la asistencia técnica prestada desde el exterior, en algunos casos específicos.

En esta forma, los gremios industriales, las empresas extranjeras y algunas empresas públicas obtuvieron algunas de las modificaciones que habían solicitado durante la discusión de los decretos iniciales

de 1974 y que no habían sido concedidos en esa época. Se asistió, así, a una nueva etapa de un proceso ya bien conocido, como se indicó en el Capítulo IX. El 'inflation creep' y una opinión desfavorable sobre los efectos macroeconómicos de la reforma, crearon un clima de opinión apropiado para las nuevas modificaciones. Estas, sin embargo, no resolvieron sino parcialmente el problema de fondo que afectaba a todos los contribuyentes y en cambio fueron utilizadas por algunos grupos económicos para conseguir ciertos privilegios específicos.

### 3. La Reforma de 1979.

Como el alivio tributario de 1977 no resolviera completamente el problema de ajuste por inflación, y las tasas de inflación continuarán a niveles del orden del 25% anual, se mantuvo un clima de opinión favorable a una nueva modificación del impuesto de renta. Además, aunque los recaudos tributarios comenzaron a deteriorarse desde 1976 en términos reales, su disminución fué más que compensada por el aumento en los recursos monetarios de la cuenta especial de cambios, debido al efecto que sobre estos tuvo la acumulación de

reservas en esos años (Véase Capítulo VIII). En estas circunstancias, el nuevo gobierno -y en particular el nuevo Ministro de Hacienda- anunciaron una nueva ley de 'alivio tributario', orientada a 'suavizar' el impuesto de ganancias ocasionales y la renta presuntiva y a crear nuevos incentivos para la capitalización de las empresas y la inversión industrial. Por intervención directa del Presidente López y su Exjefe del Departamento Nacional de Planeación, esta contrareforma no se extendió directamente al régimen de presunción y se limitó en algunos otros aspectos 1/. Sin embargo, el Ministro de Hacienda, quien formara parte del gabinete que expidió la reforma de 1974 y fuera uno de los principales opositores internos a la 'tenaza' que ejercía el sistema de presunción y el gravámen a las ganancias de capital, promovió una serie de reformas al impuesto de ganancias ocasionales que, en la práctica, condujeron no solamente a su desmantelamiento efectivo, sino también a debilitar sustancialmente la incidencia práctica del régimen presuntivo (Véase Capítulo VII). En particular, se cambió la forma de cálculo del gravámen

---

1/ Según testimonio de Miguel Urrutia.

a las ganancias ocasionales, limitando la tarifa máxima a un 28% y disminuyendo considerablemente su progresividad; se adoptó una ta rifa separada para los ingresos de loterías, rifas y similares; y, lo más importante, se estableció una exención total a las ganancias de capital, siempre y cuando el producto de la venta de activos se revir tiera en la empresa o en bonos públicos, sin exigir la permanencia de estas inversiones. Para poder extender estos beneficios a las so ciedades, se separaron las ganancias ocasionales de su renta ordinaria, lo que no justificaba de manera alguna dada la existencia de una tasa única en su impuesto de renta (Capítulo II). Estas modificacion es facilitaron el crecimiento de la evasión y debilitaron considerablemente los gravámenes efectivos a las rentas de capital y mixtas así como los recaudos globales (Capítulo VIII). Adicionalmente, se amplió significativamente el descuento especial establecido por la Ley 54 de 1977, para cubrir inversiones en acciones de sociedades anónimas ya establecidas; se volvió a conceder el viejo privilegio del to mar como costo del valor del ganado el precio a finales del año an terior y se aumentó la parte exenta en el impuesto de herencias y donaciones.

Una vez más la presentación política del proyecto se centró en el ajuste por inflación, que se llevó finalmente a un 100% de la tasa de inflación, y en un aumento en los descuentos personales, que beneficiaban a todos los contribuyentes; pero a su amparo se llevó a cabo esta tarea de desmonte efectivo del impuesto de ganancias de capital, de debilitamiento del régimen presuntivo y de nuevos privilegios específicos para el sector agropecuario e industrial; en forma mucho más profunda y con un efecto considerablemente superior al que tuvieron las modificaciones de 1977.

En esta oportunidad, el gobierno y el Congreso atendieron en forma amplia las solicitudes de los gremios respectivos, sin poner atención a la crítica unánime al proyecto que venía desde sectores académicos y tecnocráticos <sup>1</sup>. Esta crítica advirtió de las consecuencias que tendría el proyecto en términos de debilitamiento de los recaudos, de aumento de la evasión y de una pérdida considerable de la progresividad efectiva del impuesto de renta.

---

<sup>1</sup> Véase en particular los análisis de COYUNTURA ECONOMICA, Estrategia Económica, J. Bueno ( ), Germán Ayala ( ) y G. Perry ( ).

B. Los Refuerzos de 1983 en adelante.

1. Los Decretos de emergencia de finales de 1982 y principios de 1983.

a. La motivación del gobierno.

A poco de iniciarse la administración Betancur, el Ministro de Hacienda constituyó una Comisión asesora en asuntos fiscales, con el mandato de sugerir al gobierno propuestas para sustituir con rapidez los recursos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios por ingresos tributarios; con el objeto de reducir el déficit fiscal y, en especial, de eliminar su financiamiento con recursos de emisión. Pero, al mismo tiempo, con el objeto de sugerir medidas que contribuyeran a la reactivación de la economía, en particular a través de un alivio a la doble tributación. Estos objetivos, en buena medida conflictivos, y el resultado final de los decretos, constituyeron un reflejo de las contradicciones inherentes en los planteamientos iniciales de política económica del gobierno Betancur; así como entre los compromisos de la campaña electoral del nuevo Presidente y las necesidad

dades del momento. En efecto, el Presidente electo habadquirido con los industriales un compromiso público en cuanto al desmonte o alivio de la doble tributación; y con la opinión pública en cuanto a la reducción de las tarifas del impuesto a la renta y las cargas tributarias, en general. De otra parte, el Ministro de Hacienda planteó como prioridad de la política económica la reducción de la tasa de inflación, principalmente a través de una disminución del déficit fiscal y en particular de la eliminación de su financiamiento monetaria; pero, al mismo tiempo, se preocupó por la necesidad de reactivar la economía y tenía vínculos regionales con el sector industrial que venía promoviendo el desmonte de la doble tributación.

b. La posición de la Comisión y la negociación en el Gabinete.

La Comisión planteó al Ministro de Hacienda la conveniencia de no eliminar del todo la posibilidad de utilizar los recursos de la Cuenta Especial de Cambios, ante la situación recesiva que atravesaba el país, sino más bien la de terminar con su carácter de ingresos ordinarios del presupuesto, que se apropiau

ban automáticamente para gastar, y constituir en su lugar un Fondo, que podría ser utilizado para propósitos de estabilización o para el financiamiento de la inversión pública, según las necesidades macroeconómicas del momento. Al mismo tiempo, recomendó una serie de refuerzos al régimen de presunción de rentas sobre el patrimonio y el establecimiento de una nueva presunción de renta mínima con relación a los ingresos brutos de los contribuyentes, que haría participar de la tributación efectiva a algunos sectores de la actividad con índices de tributación muy bajos (Ver Capítulo XI). Sugirió también estableceer un sistema automático de ajuste de los avalúos catastrales, para evitar el efecto que su rezago venía teniendo sobre el comportamiento de los recaudos tributarios (Véase Capítulo VIII). De la misma manera, propuso modificar el gravamen a los rendimientos financieros y la deducción a los gastos financieros, con el objeto de disminuir los incentivos al excesivo endeudadamiento de las empresas y de facilitar la normalización de la operación del sistema financiero (Véase Capítulo IX). En forma similar, propuso modificar el sistema de anticipos y retenciones

para hacer más equitativo su tratamiento con respecto a distintos tipos de contribuyentes y de rentas. De igual manera, propuso corregir las deficiencias jurídicas formales que habían permitido al sector petrolero escapar de la aplicación del impuesto de remesas y utilidades; así como otras mejoras en el gravamen de los pagos al exterior. Finalmente, de común acuerdo con el Ministro de Gobierno, sugirió implantar varias recomendaciones de la Comisión de Finanzas Intergubernamentales, sobre impuestos municipales y departamentales y las transferencias de la Nación a estos niveles. También recomendó algunas modificaciones a la ley procedimental, que facilitarán la tarea de la Administración de Impuestos Nacionales y permitirán un mayor control a la evasión. Por último propuso disminuir las tarifas para volver a los niveles de incidencia real de la reforma de 1974 y limitar las tarifas máximas del impuesto, con el objeto de reducir los incentivos a la evasión.

Una buena parte de estas recomendaciones de la Comisión fueron aceptadas por el gobierno y plasmadas en los decretos de emergencia económica; en algunos casos, pese a la considerable

oposición por parte de varios miembros del gabinete, como su  
cedió con las normas que buscaban reponer la efectividad del  
impuesto de remesas a las compañías petroleras. Hubo, sinem  
bargo, algunas normas incluídas en los decretos en contra de  
la opinión unánime de la Comisión. Tal fué el caso de la  
exención prevista para las cédulas del Banco Central Hipoteca  
rio, por el interés presidencial de incrementar los recursos  
disponibles para la ejecución de planes de vivienda; lo que,  
en concepto de la Comisión, constituía un considerable paso  
atrás, tanto en términos del sistema tributario, como del ordena  
mamiento del mercado de capitales. Lo mismo sucedió con las  
propuestas de alivio a la doble tributación. Ante la insistencia  
del gobierno sobre este punto, la Comisión se inclinó más  
bien, al igual que los gremios privados que fueron consultados  
(la ANDI y la Bolsa de Valores) por un sistema que centrara  
el 'alivio' a nivel de la empresa y no en cabeza de los acciona  
ristas grandes, por considerar esta última fórmula menos efectiva  
y considerablemente regresiva. Tampoco estuvo de acuerdo con  
la discriminación que proponía el gobierno a favor de las socieda

dades anónimas 'abiertas', por considerar que no promovería efectivamente la democratización de las sociedades y, en cam bio, representaría una complejidad administrativa sustancial. Tampoco estuvo de acuerdo la Comisión con una serie de beneficios específicos para el sector agropecuario, que fueron incorporados a la ley por iniciativa del Ministro de Agricultura. Dados los bajos niveles de tributación del sector, consideraron los miembros de la Comisión que estos beneficios tendrían un considerable costo en términos de equidad del sistema tributario y poco o ningún efecto sobre el nivel de actividad del sector (Véase al respecto Capítulo X).

c. La escogencia del mecanismo de emergencia económica.

La escogencia del mecanismo de emergencia económica pudo basarse, en alguna medida, en consideraciones similares a las que se tuvieron en 1974; en particular, en el deseo de evitar la introducción de privilegios específicos no deseados para sa tisfacer a diferentes grupos de interés económico. Sin embargo, la razón definitiva, parece haber sido la necesidad de expedir

con rapidez una amnistía patrimonial, que permitiera normalizar la situación tributaria de aquellas personas que tenían activos financieros ocultos y pasivos falsos, mediante sistemas que se convirtieron en delitos penales con la expedición de los decretos de Noviembre de 1982, orientados a conjurar la crisis financiera que se desató en esa época.

d. La discusión durante la emergencia económica.

Al igual de lo que sucedió en 1974, una vez expedidos los primeros decretos, tuvo lugar una reacción vigorosa por parte de algunos sectores políticos y de varios gremios. La oposición política provino principalmente del sector alvarista del partido conservador. Este sector, pese a estar participando en el gobierno, se sintió en libertad de expresar su inconformidad con el hecho de que se reforzarán los mecanismos de presunción establecidos por la reforma tributaria de 1974. Por esta época, este sector elaboró su crítica global más coherente sobre la estructura del régimen tributario constituido desde esa época 1/.

---

1/ Véanse al respecto, los editoriales de El Siglo durante ese período.

Los gremios industriales, que, como se señaló, habían sido beneficiarios importantes de la reforma de 1977 y 1979 y en esta oportunidad obtuvieron 'alivios' tanto tiempo buscados a la doble tributación, centraron su oposición a las normas sobre tratamiento tributario de los rendimientos y los préstamos financieros. Aunque aceptaron que la orientación de estas medidas iba en la 'dirección correcta', señalaron que en la situación del momento, caracterizada por la recesión industrial y muy altos niveles de endeudamiento de las empresas, el efecto principal sería el de elevar la carga tributaria efectiva y agravar los problemas financieros y de liquidez de las empresas. Atendiendo esta argumentación, pero también por consideraciones técnicas (como se indicó en el Capítulo IX), el gobierno echó pie atrás en la medida. Sin embargo, mantuvo un desgravamen parcial para los rendimientos financieros obtenidos por personas naturales en exceso de sus gastos financieros, con el propósito de facilitar la normalización de la situación tributaria de quienes habían estado ocultando sus activos financieros; así como para facilitar la incorporación al país de recursos que habían salido

ilegalmente al exterior y a los que se otorgó una amnistía cam  
biaria.

Los gremios agropecuarios, cuyo sector se vió favorecido por algunos privilegios específicos, protestó por el incremento en los avalúos catastrales; en razón de los efectos que esta medida habría de tener a través del régimen de presunción mínima sobre patrimonio y el pago de impuestos patrimoniales y prediales, que constituyen el grueso de la tributación del sector. La res  
puesta del gobierno fué la de disminuir a un 85% el valor de los avalúos rurales que se tomarían como base para la aplica-  
ción de la presuntiva, así como la de modificar un tanto los términos en que se llevaría a cabo la actualización automática de los mismos.

Pero en esta ocasión, a diferencia de 1974, la mayor oposición provino de FENALCO, dado que el sector comercio habría de ser alguno de los principales afectados por el nuevo régimen de presunción sobre ingresos totales (Capítulo XI). El gobierno atendió sólo parcialmente esta oposición, permitiendo que la

tasa de presunción comenzará por un nivel más bajo y no llegará sino hasta un 2%.

Todos los gremios, adicionalmente, se opusieron a otros aspectos de los decretos de la emergencia; en particular, a los referentes a la ley de procedimiento. Esta posición indica, de nuevo, el uso del poder gremial para frenar la tributación efectiva a personas naturales de altos ingresos.

Se debe señalar que en este período hubo dos hechos que disminuyeron la efectividad de las protestas gremiales. El primero

fué la posición de varios columnistas de prensa, que hicieron

énfasis en que la opinión de los gremios no representaba necesariamente la opinión pública ni el interés general y advirtieron sobre los peligros de atender en exceso a sus solicitudes.

El otro, más importante aún, fué el hecho de que la discusión pública estuvo dominada por un tema apenas tangencialmente vinculado con las normas tributarias; a saber, un decreto ordinarios que limitaba los arriendos de vivienda a determinados porcentajes de los avalúos catastra-

les de los mismos. Esta disposición, en principio, obligaba a los propietarios a reducir los arriendos o a elevar voluntariamente el nivel de dichos avalúos, con las consecuencias impositivas resultantes. El Decreto sobre arriendos surgió de una advertencia que hiciera la Comisión Fiscal al gobierno, sobre la inconsistencia de mantener una congelación de arriendos para inmuebles cuyos avalúos habrían de ser ajustados automáticamente con la inflación. El Decreto del gobierno, un tanto improvisado, tomó, sin embargo, una orientación enteramente diferente a la inquietud que planteaba la Comisión y fué objeto de un encendido debate público desde el momento de su expedición, ahogando un tanto el debate sobre aspectos meramente tributarios de los decretos de emergencia.

## 2. Las leyes de 1983.

A diferencia de lo que ocurriera en 1974, en esta oportunidad la Corte, por mayoría, declaró inexecutable la expedición de normas sustantivas tributarias de carácter permanente a través del procedimiento de la Emergencia Económica; con lo cual obligó al gobierno

a acudir al Congreso con proyectos de Ley sobre todas estas materias.

Pese a los temores del gobierno -compartidos por muchos observadores- de que en el Congreso se limitarían considerablemente las normas que permitirían incrementar recaudos y en cambio se abrirían paso nuevos beneficios específicos, el Parlamento aprobó en su mayor parte los proyectos e incluso resultó más estricto que el gobierno en algunos aspectos específicos. Así, por ejemplo, eliminó las exenciones propuestas a las cédulas del Banco Central Hipotecario, por las mismas razones que en su momento tuviera la Comisión asesora del gobierno, pese a la considerable insistencia del presidente en esta materia.

También se opuso a la forma específica que tomaban los 'alivios' propuestos a la doble tributación; en esta materia, se llegó a un compromiso que limitó en alguna medida la iniciativa del gobierno. De otra parte, se incluyó a última hora una autorización para modificar el impuesto al valor agregado, que el gobierno habría de utilizar con largueza, como veremos luego. Algunos testimonios sugieren que dicha autorización se incluyó bajo el convencimiento de que el gobierno llevaría a cabo simplemente una reestructuración de tarifas, elevando unas y disminuyendo otras, según un proyecto que a la sazón

había elaborado el Departamento Nacional de Planeación y había sido en principio recomendado por la Comisión Asesora del Gobierno. No obstante lo anterior, no dejaron de introducirse algunos privilegios especiales en la Ley 9 de 1983. La mayoría de estos beneficiaron al sector agropecuario, disminuyendo al 75% el valor de los avalúos que entrarían a constituir la base de aplicación de la presunción sobre patrimonio, así como creando nuevos descuentos y deducciones a favor de ciertas inversiones en el sector. Asimismo, se estableció una re baja en el impuesto a las ventas para ciertos tipos de automóvil. De otra parte, el Congreso no aceptó la mayoría de las propuestas gubernamentales en materia procedimental. Sin embargo, el más grave de ~~los privilegios que se introdujo,~~ fué el de establecer una excepción expresa a la aplicación del impuesto de remesas y utilidades para compañías petroleras y mineras, de tal modo que se obtuvo precisamente el efecto contrario que había buscado el Decreto inicial de emergencia económica en esta materia. Esta excepción fué incorporada a última hora, sin un debate suficiente, al parecer por mediación directa de representantes del gobierno (del Ministerio de Minas y ECOPE-TROL).

Pese a estos últimos aspectos, resulta sorprendente la actitud general asumida por el Congreso. De hecho, fué más difícil para el gobier no obtener la aprobación de cupos de emisión, para financiar en par te el déficit fiscal, que presentara simultáneamente con los proyectos tributarios, que el aumento de los gravámenes efectivos. Este fenó meno habría de repetirse posteriormente en 1984 y 1985, como vere mos luego. La explicación principal de este viraje de actitud en el Congreso, frente a las experiencias previas de 1961, 1973, 1977 y 1979, se encuentra en la posición asumida por el Partido Liberal y su sector disidente, el Nuevo Liberalismo. El Partido Liberal creó una Comisión Fiscal Interparlamentaria que fijó una posición definida a nivel de partido, en cuanto a que la solución del déficit fiscal no debería propiciar la emisión monetaria. De otra parte, se adoptó una actitud política de "dejar hacer", i.e. el partido permitiría al gobierno aplicar las soluciones impositivas que deseaba, bajo respon sabilidad exclusiva del gobierno. Estas posiciones fueron compartidas por el Nuevo Liberalismo, algunos de cuyos miembros participaron du rante parte del período en las discusiones de la Comisión Fiscal Interparlamentaria. Miembros de esta Comisión llevaron, en efecto,

el liderazgo en las discusiones del Congreso; de esta manera se ga rantizó una posición de partido en la votación de los proyectos, a diferencia de lo que había ocurrido en circunstancias anteriores, cuando habían predominado posiciones individuales dispersas. Por su parte, el Partido Conservador, como partido de gobierno, votó disciplinadamente a favor del proyecto gubernamental, pese a la oposición 'conceptual' del sector alvarista.

El Proyecto de Ley referente a las reformas sobre impuestos municipales fué también aprobado en su mayor parte por el Congreso.

En esta posición hubo razones adicionales, como el hecho de que havenido existiendo una preocupación creciente en el Congreso de re-forzar las finanzas locales con el objeto de asegurar una mayor descentralización política y administrativa del Estado; a fin de cuentas, los congresistas representan esencialmente intereses regionales y se benefician políticamente del mayor gasto público llevado a cabo por las entidades municipales y departamentales.

3. La extensión del impuesto de ventas al detal.

Como se dijo atrás, el gobierno utilizó las autorizaciones expedidas

por el Congreso en la Ley 9a. para llevar a cabo una reforma sustancial en el impuesto sobre las ventas. Este tema fué objeto de análisis detallado en el Capítulo XII.

La motivación principal de esta iniciativa la constituyó, por supuesto, la necesidad de arbitrar mayores recursos tributarios ante la crisis fiscal que se desarrolló por esa época (Capítulo IV y V). En el diseño específico de esta reforma, habrían de jugar el papel principal la tecnocracia de la Dirección de Impuestos Nacionales y algunos organismos internacionales. La Dirección de Impuestos Nacionales propuso la extensión al nivel al detal principalmente por razones de carácter administrativo, dentro de una concepción que buscaba aliviar los esfuerzos de administración del impuesto de renta y unificar el manejo de los dos tributos (Véase Capítulo XII). Por su parte, diversos testimonios indican como esta idea fué sugerida al Presidente por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), durante visita al país en el curso de 1983. El BID ha sido un promotor incansable de la aplicación del Impuesto al valor agregado al nivel del comercio al detal, con una relativa unificación de tarifas, en todo el continente latinoamericano. En esta oportunidad, a dife

rencia de todas las reformas previas, habrían de jugar un papel especial en el diseño de las nuevas normas asesores extranjeros facilitados por el BID y la OEA, solicitados directamente por la Presidencia de la República.

Desde el momento en que se conoció públicamente la intención del gobierno de llevar a cabo la reforma del impuesto a las ventas en este sentido, se produjo una oposición pública muy vehemente por parte de FENALCO. Este gremio argumentó que tal decisión tendría un efecto considerable sobre los precios, que conllevaría inmensos costos administrativos tanto para el sector comercio como para el gobierno y que ante la imposibilidad efectiva de control de los pequeños comerciantes, el impuesto terminaría gravando en forma discriminatoria al gran comercio organizado. La intensidad de la oposición de FENALCO se comprende al tomar en consideración el hecho de que la ley 9a de 1983 había introducido el régimen de presunción sobre ingresos totales, que afectaba en forma significativa al sector, y que la ley 14 del mismo año, al reordenar el impuesto de industria y comercio, había resultado en una elevación de estos gravámenes al sector en la mayor parte del territorio nacional. El gobierno

se enfrentó abiertamente al gremio, acusándolo de que el incremento en el nivel de precios que ocurriera a partir de la introducción del gravámen, se debería a especulaciones del propio sector comercial y amenazado con estrictos controles y sanciones. Al mismo tiempo, dispuso que el impuesto no se facturara separadamente al consumidor final, en un intento por hacer aparecer cualquier elevación en los precios, ante el público, como resultado de la acción del gremio y no de las disposiciones oficiales. Sin embargo, simultáneamente respondió a las protestas, expidiendo una norma reglamentaria sobre inventarios que permitió una incidencia gradual de las nuevas normas sobre el sector comercio y los precios al consumidor final (Véase Capítulo XII). Esta disposición, si bien limitó los recaudos adicionales durante el primer año de aplicación del nuevo régimen, facilitó enormemente su aceptación pública posterior.

#### 4. Las Reformas de 1984 y 1985.

A mediados de 1984, el gobierno se vió obligado a negociar con el sistema financiero internacional, con el objeto de evitar una reducción de las líneas de crédito de corto plazo y obtener algunos recursos

nuevos a mediano y largo plazo que permitieran estabilizar la situación cambiaria (Véase Capítulo IV). El programa de ajuste acordado informalmente, previó una drástica disminución en el déficit fiscal para el año de 1985. En concordancia con este compromiso, el gobierno presentó un nuevo proyecto de ley en materia tributaria a consideración del Congreso, así como otros orientados a una racionalización y un mayor control del gasto público.

La norma principal propuesta inicialmente por el gobierno, la constituía una sobretasa temporal al impuesto de renta y complementarios, sustituable por una inversión en bonos de financiamiento presupuestal emitidos a 5 años y con intereses reducidos. El Partido Liberal, a través de la Comisión Fiscal Interparlamentaria y la Dirección Liberal Nacional, se opuso radicalmente a esta propuesta y a algunas otras, v.gr. las destinadas a gravar en alguna medida a ciertas entidades sin ánimo de lucro, que venían siendo tradicionalmente exentas. Debido a esta oposición, se entró en un proceso de negociación y el gobierno sustituyó sus propuestas iniciales por otras alternativas. En las últimas semanas de la legislatura se llegó a un acuerdo con los partidos, mediante el cual se convino en que algunas de las normas serían aprobadas

en 1984, otras se pospondrían para su consideración en sesiones extraordinarias a principios de 1985 y unas más serían definitivamente desechadas. El acuerdo condujo a limitar la sobretasa y la suscripción de bonos de financiamiento presupuestal a las sociedades y a las personas con rentas superiores a \$2'000.000; a limitar la deducción vigente por gastos financieros incurridos en la adquisición de vivienda y las deducciones por viáticos exentos pagados en exceso de un cierto porcentaje de los salarios; al establecimiento de un impuesto del 8% sobre la mayor parte de las importaciones (que fuese sugerido por una entidad académica); a eliminar un amplio grupo de exenciones vigentes en el impuesto al valor agregado (Ley 50 de diciembre de 1984). Adicionalmente, se otorgaron amplias autorizaciones al gobierno para establecer retenciones sobre todo tipo de pagos; con el objeto de 'equilibrar' las retenciones sobre rentas de capital y de trabajo, como también para establecer un fondo rotatorio, constituido con el producto de papeles de corto plazo (los TAN, creados en 1982) cuyos incrementos podrían ser motivo de apropiaciones presupuestales 1/.

---

1/ En cuanto a la importancia de esta última medida, véase la discusión en el Capítulo VI, Sección B.

Estos últimos títulos podrían ser bien colocados entre el público a tasas de rendimiento competitivas, o como inversión forzosa de entidades públicas descentralizadas, con rendimientos más bajos.

Una vez más, el Congreso, y en particular el Partido Liberal, estuvieron dispuestos a aceptar una reducción del déficit fiscal, vía incrementos en los gravámenes efectivos, antes que a través de recursos de emisión. Las propuestas del gobierno en esta última materia fueron reducidas considerablemente y pospuestas para ser consideradas a principios de 1985. Varias de las medidas finalmente aplicadas fueron, en la práctica, iniciativas de los congresistas y en particular de la

Comisión Fiscal Interparlamentaria del liberalismo, si bien por razones tanto políticas como constitucionales, fueron introducidas en el curso de los debates como nuevas iniciativas del gobierno.

Como caso de particular interés, debe anotarse que una de estas iniciativas, referente a la eliminación de la excepción introducida en la ley 9a. de 1983 a favor de las compañías petroleras y mineras, después de haber sido convenida entre partidos y gobierno, fué retirada por el propio gobierno para consideración posterior, por diver-

gencias internas en el seno del gabinete.

El principal aporte de la nueva legislación de 1985 lo constituyó el nuevo régimen de rentas de destinación especial, con el cual se inició un desmonte parcial de este sistema, que imponía una considerable rigidez a la asignación de los fondos públicos, conservando al mismo tiempo algunas de sus ventajas. Este constituyó otro desarrollo de las propuestas de la Comisión de Finanzas Intergubernamentales a las que se hizo referencia atrás. El Partido Liberal aprobó este proyecto exigiendo, sin embargo, la preservación de fondos de destinación al ICBF y el SENA, en consideración a su carácter redistributivo.

~~Una vez más el Congreso~~ aceptó en 1985 sólo algunas de las modificaciones propuestas por el gobierno en materia procedimental y de control de la evasión. Asimismo, a finales de 1985, por iniciativa del gobierno, se eliminó la obligación de declarar a los asalariados y, por iniciativa de los parlamentarios liberales, se eliminó definitivamente la discutida exención al impuesto de remesas a favor de las compañías petroleras y mineras.

## CAPITULO XV

### A. EL PROCESO POLITICO Y LA ADMINISTRACION

Hasta el momento se ha descrito y analizado el proceso político vinculado con la expedición de las normas legales, tanto sustantivas como procedimentales. Como la efectividad última de estas normas depende de decisiones de reglamentación, interpretación y administración, que quedan totalmente en manos del ejecutivo, conviene examinar algunos casos concretos sobre los cuales se dispone de alguna información. Los que se presentan a continuación tuvieron lugar a partir de la expedición de los últimos decretos de la emergencia económica de 1974,

#### 1. Los Casos

##### a. La actualización de los avalúos catastrales.

El primero se refiere a 3 resoluciones de la Junta Directiva del IGAC, expedidas a finales de 1974, con respecto al proceso de actualización de los avalúos catastrales. La primera consistió en el aplazamiento de la puesta en vigencia de avalúos administrativos efectuados por el Instituto durante el año, en ciertas localidades específicas. La segunda prescribió que el Instituto no podría actualizar los avalúos catastrales en ningún municipio, ó área urbana, sino hasta cinco años después de haberse efectuado la última revisión; excepto en los casos del suelo. La tercera dispuso que cuando quiera que un avalúo catastral aumentara en más del 100% de su valor previo, el incremento se incorporaría en forma gradual al valor del catastro, durante un período de cinco años.

Estas 3 resoluciones tuvieron por objeto atenuar los efectos de la tarea de actualización de los avalúos sobre las liquidaciones de impuestos de patrimonio y, principalmente, de la renta presuntiva mínima. Todas ellas, a su vez, se constituyeron en un entabamiento a la función estatutoria que debía cumplir el Instituto. De hecho, en ninguno de estos casos la iniciativa se originó en el Instituto, ni en su Junta, sino que fueron sugeridas por el Consejo de Ministros, con el argumento de que la reforma tributaria tendría un impacto muy sustancial sobre este tipo de gravámenes y que resultaba prudente moderar su impacto. Tales decisiones del alto gobierno, por supuesto, no constituyeron otra cosa que concesiones a la presión directa, no pública, de grupos específicos de interés.

En el primero de los tres casos mencionados, en particular, la presión fué canalizada a través de importantes dirigentes políticos de las localidades ó regiones afectadas; en representación de intereses de propietarios, por lo general urbanos, y en ocasiones de sus propios intereses. Tanto es así, que en varias de estas ocasiones hubo posteriormente protestas formales de las autoridades municipales por la decisión del Instituto; ya que afectaba los ingresos previstos de impuesto predial, e incluso de manera mucho más importante que los correspondientes a los impuestos nacionales. Este tipo de situaciones se ha presentado, por demás, con frecuencia en el Instituto, que se ha visto sometido de una parte a la presión de los municipios por agilizar el proceso de actualización de avalúos y, de otra parte, a las presiones de ciertos intereses económicos de las localidades, surtidas a través del gobierno, -en particular, del Ministerio de Hacienda, que preside el Instituto- para demorar el proceso de actualización ó atenuar su impacto.

La segunda resolución complicaba considerablemente el planamiento de los trabajos del Instituto, restándole eficiencia a toda su labor de actualización de avalúos. Más grave aún, la tercera hubo de tener un efecto considerable sobre el retraso

en el valor real promedio de los avalúos, (Capítulo VIII), dado que ante períodos promedio de actualización entre 5 y 8 años, una proporción muy sustancial de los ajustes excedía del 100% del valor anterior.

b. La retención sobre títulos al portador.

El segundo caso para examinar se refiere a la suerte del gravámen a los títulos al portador. La reforma de 1974 (Decreto 2053) estableció una retención del 40% sobre los intereses y otros rendimientos obtenidos de estos papeles. Tan alta tasa de retención tenía como objeto no solamente asegurar un gravamen efectivo sobre los ingresos correspondientes; sino también desestimular la utilización de este tipo de papeles financieros, por su costo fiscal indirecto, ya que permiten esconder el patrimonio, debilitando la acción tanto del impuesto de patrimonio como de los sistemas de comparación patrimonial y la renta presuntiva. En 1975 llegó a conocimiento de la Administración que, aprovechando una falla del reglamento expedido al respecto, se había establecido ya un mecanismo masivo de evasión de la norma por parte de tres grupos financieros <sup>1/</sup>. En efecto, el reglamento había colocado la obligación de retener, en el caso de títulos con descuento, en cabeza de la entidad que emitiera y redimiera los títulos, sobre la diferencia entre el valor de la colocación y redención. El 'truco' consistió en introducir un intermediario, vinculado económicamente, que compraba los papeles al valor nominal y los colocaba a descuento; de esta manera desaparecía la diferencia entre el valor de redención y de colocación por parte de la entidad que hacía la emisión. Cuando se discutió la expedición de un nuevo reglamento que arreglara este problema, algunos miembros del equipo económico, que habían sido partidarios

---

<sup>1/</sup> El más importante de los cuales apoyaba públicamente la reforma.

de la norma original en la ley, juzgaron que era mejor no ser muy rígidos en su aplicación, argumentando posibles efectos negativos sobre el funcionamiento del mercado financiero y el crecimiento del ahorro transferible. Este constituye otro ejemplo de cómo en ocasiones se está dispuesto a enfrentar problemas en la expedición de normas legales, ante los cuales se retrocede en la expedición de normas complementarias.

c. El gravámen al Fondo Nacional del Café.

Un tercer ejemplo lo constituye la suerte de un Artículo del Decreto 2053 de 1974 (Artículo 4o.) 1/ que buscaba gravar al Fondo Nacional del Café, con el objeto de transferir parte de sus recursos a disposición del gobierno a través del proceso presupuestal ordinario. De haberse aplicado esta norma, hubiera facilitado enormemente el manejo posterior de la bonanza cafetera 2/, ya que resultó extremadamente difícil para el gobierno transferir a sus arcas o hacia otros sectores los excedentes generados durante esta época por el Fondo (véase Capítulo V). No obstante, la Federación de Cafeteros, administradora del Fondo, jamás presentó la declaración de renta respectiva ni el Fondo pagó impuesto alguno por este concepto. Al conocer este hecho, el Ministro de Hacienda llamó a su despacho en 1975 a los dirigentes de la Federación, quienes le comunicaron que esta entidad se apoyaba en un concepto jurídico, según el cual la norma no afectaba al Fondo (único destinatario de la norma), por cuanto otro artículo posterior exceptuaba a las entidades públicas que tuviesen como objeto la prestación de servicios públicos; y se daba el caso de que uno de los impuestos que nutría el Fondo, el de "pasillas", debía destinarse en parte a la provisión de servicios de salud en

1/ El Artículo 4o. asimila a Sociedad Anónima los Fondos Públicos definidos del Artículo 3o. del Decreto 1979 de 1974, que incluye al Fondo Nacional del Café.

2/ Tanto en 1976, como en 1986.

las zonas cafeteras. Cuando los abogados de la Dirección de Impuestos Nacionales indicaron que, a su parecer, tal argumento era deleznable, los representantes de la Federación señalaron como el impuesto del 1.5 CIF sobre las importaciones que se había destinado al Fondo Nacional del Café, jamás había sido trasladado a éste, y que si el Fondo llegara eventualmente a verse en problemas de liquidez por la aplicación del gravamen sobre la renta, la Federación se vería obligada a pedir la devolución de esos dineros. Sobra decir que allí terminaron los esfuerzos del gobierno por intentar la aplicación de la norma mencionada.

Este puede constituir un caso excepcional, en cuanto a que no existe ningún otro grupo de presión en el país que tenga un poder similar al de la Federación de Cafeteros; poder que le otorga tanto el hecho de representar al sector productivo más importante en la economía, como precisamente el de manejar los recursos públicos del Fondo Nacional del Café que, por esa época, ascendían a cerca del 30% del valor del presupuesto nacional. Sin embargo, parece poco probable que la Federación hubiera asumido una posición tan fuerte frente al gobierno en una confrontación pública, en la que aquel que hubiera podido obtener el respaldo de otros sectores de opinión <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Esta apreciación, sin embargo, puede no ser correcta, ya que, como lo demostró el episodio de la negociación entre el gremio y el gobierno a propósito de la bonanza cafetera de 1986, los medios de comunicación apoyaron casi irrestrictamente a la Federación en su confrontación inicial con el gobierno.

d. La depreciación acelerada.

Un cuarto ejemplo se refiere a la expedición del Decreto reglamentario No. 1649 de 1976, por medio del cual se permitió una depreciación acelerada con un plazo máximo de 3 años a cualquier activo fijo (incluidos los bienes raíces) y ello exclusivamente para propósitos fiscales; vale decir, sin exigir hacer las reservas contables para depreciación. Esta norma, como se indicó en el Capítulo VIII, tuvo un enorme costo fiscal y, en conjunto con la deducción de los gastos financieros nominales, constituye un beneficio tributario excesivo, frente a lo que sucedería con un régimen neutral que corrigiera plenamente los balances financieros por inflación (véase Capítulo IX). Al mismo tiempo, al no exigir la constitución de reservas, la norma no produjo ninguno de los beneficios económicos que podrían esperarse de ella (véase Capítulo X). En otras palabras, constituyó un privilegio tributario esencialmente inútil en términos económicos, lo que indica que no tuvo otro propósito distinto que reducir los gravámenes efectivos a las sociedades y, en particular, al sector industrial. Más aún, el Decreto permitió aplicar esta depreciación incluso a bienes de capital traídos al país bajo el régimen de importaciones temporales, lo que durante muchos años constituyó un mecanismo excepcional de elusión de impuestos a favor de las empresas extranjeras <sup>1/</sup>.

Resulta sorprendente no solamente el hecho de que se expida una norma de este tipo, sino que se mantenga durante tanto tiempo; solamente en 1985, ante una severa crisis fiscal, se vino a exceptuar su aplicación para los bienes de capital importados temporalmente y para los bienes raíces. No cabe duda de que un privilegio tan costoso, y tan mal concebido, no podría haber pasado impune bajo el exámen público en un proyecto de ley; ciertamente, no ante un Congreso como el que operó en los años de 1983 a 1985 (vease atrás).

---

<sup>1/</sup> Véase al respecto H. Ayala.

e. Las 'hembras' de cría.

Para cerrar con un caso folclórico, debe relatarse el esfuerzo del entonces Ministro de Agricultura, representando la solicitud de los gremios ganaderos, para que el beneficio otorgado por ley a las "hembras de cría" (en cuanto a excluir su valor de la base de aplicación de la renta presuntiva) se extendiera a los toros reproductores; lo que finalmente se hizo, a través de un decreto reglamentario en un acto excepcional de travestismo jurídico.

2. Una hipótesis plausible.

Se debe enfatizar la aparente inconsistencia de un gobierno que venía de gastar la mayor parte de su capital político inicial en acometer una reforma tributaria ambiciosa en términos de recaudo y de la redistribución de las cargas, así como en defenderse de los grupos de presión que intentaban desmontar en lo posible el efecto de los nuevos instrumentos; para luego ceder con tanta facilidad en decisiones administrativas, algunas de ellas con efectos permanentes y serios como acabamos de ver.

La explicación de esta paradoja parece ser la de que en el momento de expedir normas sustantivas redistributivas se incurre en el costo político de la oposición, por demás muy vocal, de los afectados; pero también se obtienen beneficios políticos ante la opinión de otros grupos que consideran de equidad elemental el que se aumente la tributación efectiva de personas de patrimonios e ingresos altos y de sectores que como el sector agropecuario, tenían tradicionalmente una tasa efectiva de tributación mucho más baja que la de los demás <sup>1/</sup>. Por el contrario, el

---

<sup>1/</sup> Además en el caso particular de la reforma de 1974, el Presidente conocía bien el antecedente de lo que sucedió con las reformas tributarias de su padre; como se vió atrás, después de un período de oposición violenta de las clases dirigentes, éstas terminaron por reconocer su acierto en una visión de largo plazo.

intento de administrar en forma efectiva esas mismas normas conlleva costos políticos similares, con respecto a los afectados, pero no provee los beneficios de la opinión de otros sectores que difícilmente llegarán a percatarse de dichos esfuerzos. A contrario sensu, ceder ante intereses económicos en iniciativas legales, trae ciertamente reconocimientos de los grupos beneficiados, pero deteriora la imagen del gobierno en otros sectores. En cambio, hacer concesiones por vía administrativa, trae los mismos beneficios sin costos políticos directos <sup>1/</sup>, dado que prácticamente nadie distinto de los afectados llega a enterarse de estas acciones del gobierno.

---

<sup>1/</sup> Existen, naturalmente, costos políticos indirectos asociados con el menor recaudo de impuestos y sus consecuencias; pero estos son menos predecibles para quienes toman las decisiones al momento de hacerlas; ó pueden enmendarse posteriormente en alguna otra forma, o, lo más probable, tendrán que enfrentarlos personas distintas a quienes efectúan las concesiones.

B. LECCIONES PRINCIPALES DE LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS Y DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

Como se observó en el Capítulo V, las reformas que incrementaron recaudos se acometieron -por lo general- en momentos en los que se había producido una crisis fiscal. Esas crisis, ocasionadas en la reducción de los recaudos tributarios y los recursos de crédito, dificultaban el financiamiento del gasto público ante las limitaciones constitucionales para saldar con emisión los déficits fiscales. Viceversa, todas las reformas que redujeron recaudos se llevaron a cabo en momentos de gran abundancia de ingresos del Estado (tributarios, de crédito o de emisión -recursos monetarios de la cuenta especial de cambios-). Hubo tres excepciones a esta regla: la reforma de 1953, cuando el gobierno, pese a contar con los recursos provenientes de la bonanza cafetera, buscó fondos adicionales para ejecutar un muy ambicioso programa de inversiones públicas; la de 1974, cuando hubiera podido continuar financiando los déficits fiscales crecientes con recursos del crédito externo, como se venía haciendo; y los primeros intentos de 1982, cuando los recursos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios permitían aún el financiamiento del déficit. En estos dos últimos casos, el objetivo central fué el de frenar ó reducir el proceso inflacionario, mediante una política fiscal restrictiva.

El papel que jugaron diversos actores en el proceso de concepción, discusión y negociación de las reformas y sus modificaciones posteriores, varió considerablemente en el tiempo. Así por ejemplo, en la década de los sesenta, hubo una considerable influencia de asesores extranjeros y de los organismos internacionales de crédito; lo mismo volvió a ocurrir con la extensión del IVA al nivel al detal en 1984. De resto, si bien hubo influencia indirecta de misiones extranjeras, como la misión Musgrave, la tecnocracia local jugó un papel importante tanto en el diseño como, también, en ciertas instancias, en los procesos políticos. Tal fué el caso en 1974, tanto en la negociación interna dentro del gabinete, antes

de la expedición de las reformas, como en el proceso de negociación pública posterior. Algo similar ocurrió con la Comisión Fiscal Asesora en 1982-1983 en cuanto a las negociaciones internas. En estas ocasiones, la escogencia del mecanismo de la Emergencia Económica, que trasladó el proceso de negociación política al interior del gobierno, facilitó esta considerable influencia de la tecnocracia. Sin embargo, en los procesos legislativos de 1983 en adelante jugó también un papel importante en calidad de asesores de los partidos políticos.

En la génesis de las reformas que disminuyeron recaudos, - en particular en los años 1973, 1977 y 1979- se encuentra un 'clima de opinión' crecientemente negativo frente a la incidencia del sistema tributario. Ello se debió principalmente al efecto de los ajustes imperfectos por inflación -y en particular al 'inflation creep'. En el caso de las contrarreformas de 1977 y 1979 se debió también a la percepción pública de que no se habían cumplido los objetivos finales de la reforma de 1974 (tales como el freno al proceso inflacionario y el aumento del gasto social) y en cambio esta había incidido en la recesión de 1975 y la lenta recuperación posterior. Esta dinámica del 'clima de opinión' siempre dió lugar a algunas modificaciones orientadas a atenuar los efectos del 'inflation creep' para todos los contribuyentes (rebajas en tarifas y/o aumentos en exenciones o descuentos personales); pero a su amparo se concedieron usualmente beneficios específicos a favor de grupos de interés muy vocales. Algunos de estos grupos actuaron principalmente a través de sus representantes directos en el Congreso -como en el caso del sector agropecuario- y otros más a través de su considerable influencia en los medios de comunicación -sectores industriales y financieros-. La escogencia de los mecanismos de Emergencia Económica en 1974 y 1982 para expedir las reformas, constituyó, en buena parte, un intento por evitar procesos similares durante la discusión de las iniciativas gubernamentales. No obstante, resulta evidente que varios grupos de presión obtuvieron concesiones específicas considerables del Ejecutivo durante el proceso

de discusión de los decretos de emergencia económica, en particular en 1974. De otra parte, la experiencia legislativa de los últimos 3 años sugiere que hoy en día resulta más difícil que se dé este tipo de situación en el Congreso, en la medida en que los partidos políticos actúen en forma orgánica en el proceso de discusión parlamentaria. La creación de la Comisión Fiscal Interparlamentaria del Liberalismo -y su posición en contra de un excesivo financiamiento inflacionario del déficit fiscal y en contra de una reducción muy considerable de los gastos sociales -facilitó la aprobación de proyectos impositivos del gobierno y dificultó la ingerencia de intereses particulares.

El exámen de algunas de estas experiencias revela tanto una mayor o menor influencia de algunos gremios y grupos de presión específicos, como de su nivel de modernización. En particular, los sectores industriales han estado desde hace un tiempo en capacidad de constituirse en interlocutores eficaces del gobierno a nivel argumentativo y de acomodar sus solicitudes a las formas del discurso y los objetivos de las entidades gubernamentales. Cosa muy distinta sucedía con los gremios agropecuarios hasta 1979; de allí para acá ha habido un proceso de 'modernización' en los planteamientos de algunos gremios de este sector.

En términos generales, puede detectarse la considerable influencia de los gremios cafeteros y de las grandes empresas extranjeras, que normalmente actúan a través del alto ejecutivo.<sup>1/</sup> Algo similar ocurre en el caso de la ANDI, aunque en este caso hay

---

<sup>1/</sup> Aunque también a través de los medios y los representantes del Congreso en las áreas cafeteras.

un mayor énfasis en la utilización de los medios para crear un clima de opinión favorable a sus propuestas. Los gremios agropecuarios durante mucho tiempo se confiaron en la sobre-representación de sus intereses tanto en el ejecutivo como en el Congreso. Debido a élla, consiguieron por lo general un tratamiento especialmente privilegiado en la legislación tributaria. Sin embargo, en los últimos años, posiblemente correspondiendo con la declinación de esa sobre-representación directa, se ha dado un proceso de 'modernización' de algunos de sus gremios y estos han venido utilizando procedimientos similares a los que utiliza el gremio industrial .

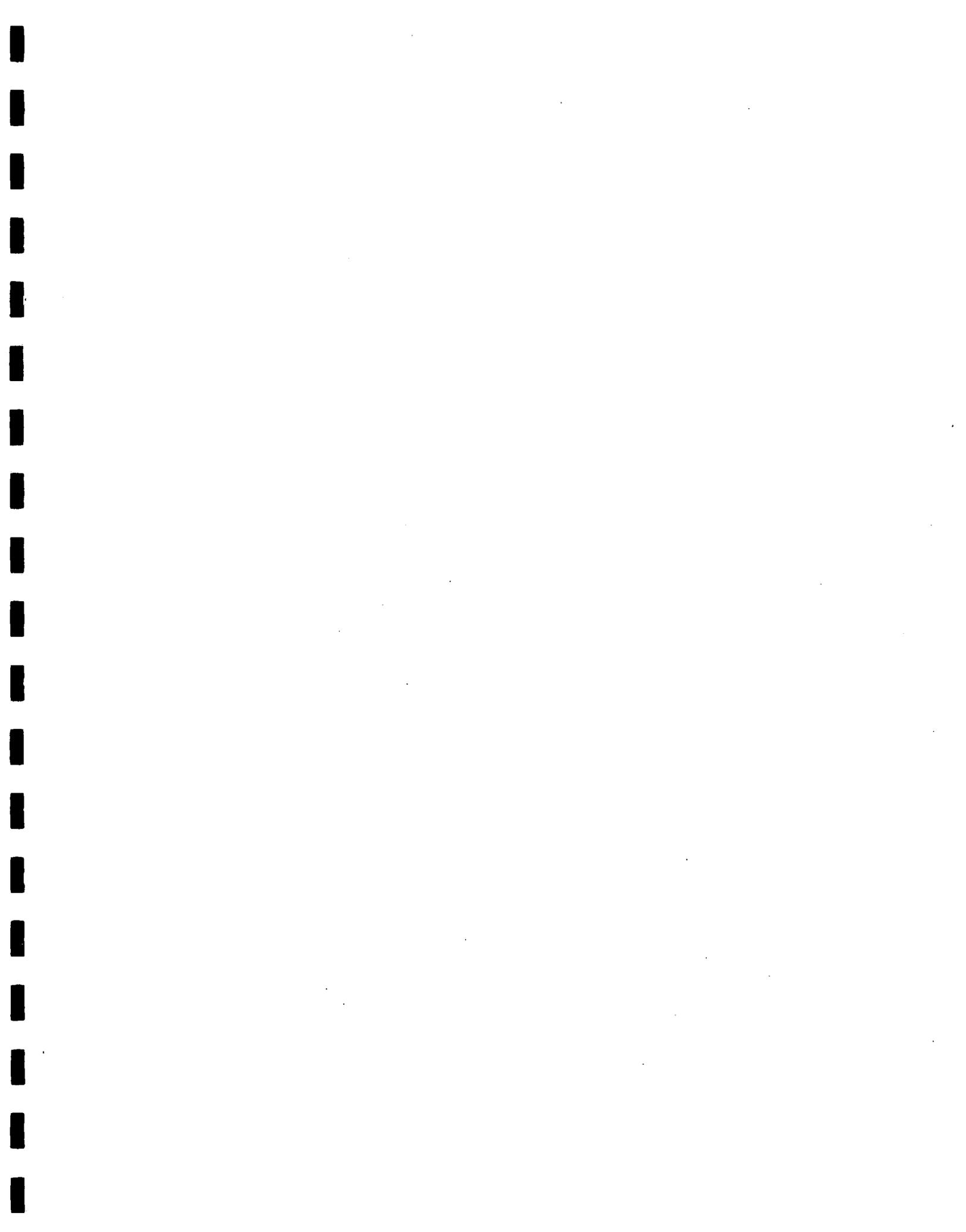
La influencia de los grupos de presión que representan intereses populares ha sido sumamente escasa en estos proceos, como en general en todas las grandes definiciones de política económica en el país <sup>1/</sup>. Este no fué el caso, sin embargo en los años 30, cuando hubo una alianza con estos intereses, apoyados con decisión desde el gobierno, que se manifestó en su apoyo tanto a las refomas tributarias como a otras iniciativas del gobierno. La falta de participación del movimiento sindical en la discusión de estos temas, parece deberse también a su considerable dispersión y división, que lo ha llevado más bien a influir en áreas sectorizadas de la política pública, en las que por alguna razón específica existe una mayor unidad organizativa (v.gr. política educativa, petrolera, etc.).

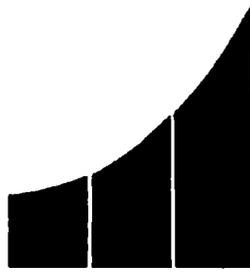
---

<sup>1/</sup> Perry G., Gómez H., Londoño R.

El análisis indica también como los partidos y el Congreso están con mayor frecuencia dispuestos a aceptar reformas en las normas sustantivas que en las procedimentales. Pese a la estrecha relación de éstas con el amplio nivel de evasión tributaria, prima una posición de defensa de los derechos individuales frente al Estado. Esta situación, sin embargo, parece estar comenzando a variar en los últimos años.

También se observa como, con frecuencia, los intereses económicos específicos consiguen con mayor facilidad beneficios especiales a través de acciones cotidianas del ejecutivo, tanto en la administración del sistema tributario como, en particular, en la reglamentación de las normas legales. Este fenómeno parece explicarse por el hecho de que, normalmente, este tipo de decisiones no llega a generar debates públicos ó políticos; de hecho, las medidas son conocidas casi exclusivamente por los afectados. La concesión de estos privilegios genera así beneficios políticos directos, por el reconocimiento de los beneficiarios, sin costos políticos aparentes.





# FEDESARROLLO

**FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO**

**FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.**

**Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.**

**Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.**

**FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.**