

70145

3 P 84 0252

B file

Final Report
II

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

DIEZ AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA

TERCERA PARTE

LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS. INCIDENCIA

CUARTA PARTE

LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS. TEMAS ESPECIALES

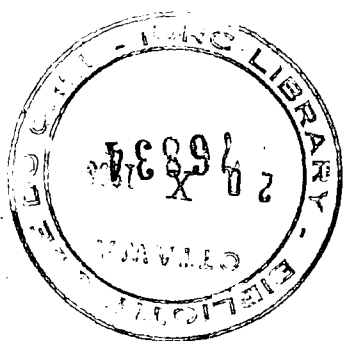
Por:

Guillermo Perry R.
Mauricio Cárdenas S.

Bogotá, Mayo de 1986

ARCHIV
70145
v. 2, pt. 3-4

Apartado Aéreo 75074. Cables: FEDESARROLLO. Bogotá Colombia



IDRC - Lib
70145

DIEZ AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS
EN COLOMBIA

TERCERA PARTE

LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS . INCIDENCIA

CUARTA PARTE

LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS . TEMAS ESPECIALES

Por :

Guillermo Perry R.
Mauricio Cárdenas S .

Bogotá, Mayo de 1986

ARCHIV
336.2 (86)
P 4
v. 2

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 ADMINISTRACION	345

INDICE

Página

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

CAPITULO XII

LA EXTENSION DEL IVA AL COMERCIO AL DETAL 231

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 III

LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS. INCIDENCIA

CAPITULO VII

LA INCIDENCIA INICIAL DE LA REFORMA DE 1974

A. Efecto de los Distintos Instrumentos sobre Recaudo

En términos reales, los ingresos tributarios de la Nación aumentaron en 20% en 1975, elevando su participación en el PIB en 1.5 puntos porcentuales (y en el ingreso nacional). Los incrementos se concentraron en el impuesto de renta, cuyo recaudo aumentó en un 36.3% en términos reales (frente a una ligera disminución entre 1970 y 1974) y en un impuesto sobre las ventas, cuyo recaudo se elevó en términos reales en 59% (frente a un promedio del 18.2% en los años anteriores). El recaudo de otros impuestos, en particular de los aranceles y sucesiones, disminuyó en términos reales. En términos de composición, el incremento en el impuesto de renta representó casi un 64% del aumento neto total, el del impuesto de ventas aproximadamente un 40%, mientras que la reducción en los demás impuestos equivalió a un 5% del total.

Una simulación efectuada sobre liquidaciones oficiales permitió estimar con alguna precisión el efecto sobre recaudo de las principales modificaciones introducidas en el impuesto de renta y complementarios. Según estos resultados, dichas mo-

dificaciones producirían un aumento global del 25.5%. El incremento observado, una vez descontado el efecto temporal de la amnistía de intereses, calculado por la Dirección de Impuestos en 600 millones de pesos, equivale a un 30%. La diferencia entre estas dos cifras puede perfectamente atribuirse al efecto de disposiciones como las de amnistía patrimonial y la opción de revaluación de activos que no fueron objeto de la simulación.

La simulación indica que las reformas en impuesto de renta a sociedades elevaron la tributación de estas en aproximadamente un 29%, explicado en su mayor parte por la eliminación de rentas exentas. En el caso de personas naturales, las modificaciones en el impuesto de patrimonio (elevación de tarifas y eliminación de exenciones) afectaron el recaudo de éste en aproximadamente un 40% y el de renta propiamente dicho en un 13% ; para un total ponderado de 22% ^{1/}. El efecto neto en impuesto de renta de personas naturales es el resultado de un incremento de 21% debido a la eliminación de rentas exentas ; un 15% por la introducción del régimen de renta presuntiva mínima y una disminución del 23% por las modificaciones en la escala de tarifas y la conversión de exenciones personas a descuentos (créditos) tributarios.

En el impuesto sobre las ventas, los mayores recaudos provinieron en su mayor parte de los cambios en tarifas y, en menor cuantía, por la inclusión de algunos

^{1/} De liquidaciones privadas se encuentran cifras más altas 31%.

nuevos servicios en la base del impuesto. Desafortunadamente, no hay estadísticas suficientes que permitan precisar estos efectos. Tomando en cuenta una distribución de la base gravable en 1982 según la nueva estructura de tarifas (50% en la del 6%; 28% en la del 15%; y 11% en la del 35%); puede aproximarse un estimativo de la siguiente forma. El incremento en la tarifa de bienes básicos del 4% al 6% podría conducir a un incremento de recaudos hasta de un 30% (en realidad inferior por cuanto algunos bienes se redujeron del 15% al 6%); el aumento en tarifas de 25% a 35% en la categoría de suntuarios y especialmente la introducción del 35% sobre los licores nacionales podría haber contribuido en un máximo del 20%. Más difícil resulta estimar el efecto de haber pasado la tarifa básica del 4% al 15%, puesto que en esta última categoría quedaron bienes que antes estaban en el 15% y otros en el 4%, sin poder separar su participación relativa; aparte de que en buena parte se trata de materias primas que no tienen un efecto neto sobre recaudo final diferente al del mayor control que pudo existir por la elevación de la tarifa a este nivel.

B. Incidencia de las Cargas Tributarias

1. Impuesto de Renta y Complementarios. Personas Naturales.

Los Cuadros VII-1 y VII-2 muestran la incidencia por niveles de renta líquida y patrimonio líquido declarados de las normas simuladas en el impuesto de renta

y patrimonio, respectivamente, para personas naturales. Debe observarse que la "incidencia aparente", según los niveles de renta líquida declarada, sería — regresiva en el impuesto de renta y aproximadamente neutral en el caso de patrimonio, pese a la evidente progresividad de cada una de las disposiciones consideradas individualmente. La paradoja se explica por la considerable importancia de los contribuyentes que declarando patrimonios líquidos muy altos, declaraban a su turno rentas líquidas nulas ó muy bajas, como se deduce de estos cuadros; lo que simplemente indica el alto nivel de evasión de rentas que tenía lugar entre contribuyentes con patrimonios elevados y que fué la razón por la cual se decidió adoptar el régimen de renta presuntiva mínima, equivalente a un 8% del patrimonio líquido y que solamente puede ser desvirtuada en casos excepcionales. Si se supone que la verdadera renta líquida de los contribuyentes es la mayor entre esa presuntiva mínima y la declarada, el estimativo de la incidencia se modificaría en la forma que lo muestran los cuadros VII-3 y VII-4, observándose ahora el carácter netamente progresivo de los cambios conjuntos.

Tomando estos últimos resultados como base (Cuadro VII-5) se procedió a estimar los efectos iniciales de los cambios sobre la distribución de ingresos. Esta tarea enfrentó un nuevo problema; a saber, que el nivel y la distribución de estas rentas no resulta compatible con los de los ingresos reales, tanto en razón de las diferencias que existen entre la definición de " renta líquida " e " ingreso",

como especialmente por la considerable evasión que subsistía pese a la corrección efectuada. Para hacer compatibles las dos distribuciones, se siguieron dos procedimientos de ajustes alternativos que, en últimas, constituyen dos formas distintas de asignar la " evasión " entre niveles de ingreso. En la primera se distribuyen los contribuyentes efectivos entre todos los deciles de la distribución de ingresos; en la segunda, solamente entre los 6 superiores. Los resultados se presentan como columnas A y B del Cuadro VII - 6 .

Pese a las diferencias en estos supuestos, los dos cálculos indican que el efecto básico de las reformas sobre impuesto de renta y patrimonio de personas naturales consistió en redistribuir aproximadamente un 2% del ingreso nacional disponible desde el 5% de la PEA que tiene el ingreso más alto (y que acapara entre el 20 y el 30% del ingreso nacional disponible) hacia el resto de la PEA , pero en particular hacia aquellos que no son contribuyentes. El efecto sobre el coeficiente Gini es de aproximadamente 0.01. Este estimativo supone implícitamente que el mayor recaudo global se gasta con una incidencia similar a la distribución final del ingreso disponible; al tener en cuenta el impacto de los gastos incrementales, según estudios previos 1/, se reforzaría el efecto progresivo de la reforma.

1/ Urrutia, M. y Selowsky, M.

El Cuadro VII - 7 muestra el efecto de las principales modificaciones en estos impuestos, según la simulación, por niveles de renta líquida, tanto efectivamente declarada, como 'modificada' según el criterio anterior (el segundo caso aparece en paréntesis). Allí puede verse el efecto claramente progresivo de cada uno de los cuatro grupos de medidas simuladas. Como se ve, el aumento de carga efectiva en los niveles superiores se debió a la introducción de la presuntiva, a la eliminación de rentas exentas que se concentraban en estos niveles y a los cambios en impuesto patrimonial. A su turno, los cambios en tarifas y descuentos implicaron una reducción considerable de la carga tributaria en los niveles más bajos. La Gráfica II - 1 ^{1/} muestra como esa disminución cubrió a cerca del 98% de los declarantes.

El Cuadro VII - 8 presenta una clasificación de los efectos de estas medidas según actividad económica de los contribuyentes. Pese a que existen varios problemas con esta clasificación, las cifras indican como los mayores efectos se concentran en el grupo de agricultores y ganaderos. En efecto, en este sector, que presentaba la tasa efectiva de tributación más baja antes de la reforma, se concentran los efectos de eliminación de exenciones del impuesto de patrimonio y del efecto de la renta presuntiva como se verá a continuación.

^{1/} Perry, Obregón.

Los Cuadros VII-9 a 11 muestran en mayor detalle el efecto de la renta presuntiva mínima por niveles de patrimonio líquido y renta líquida 'modificada' para el caso de simulaciones efectuadas sobre liquidaciones privadas de 1973 y 1975. Aquí se ve con mayor claridad el efecto progresivo y de control de la evasión de este instrumento, que afectó en total entre un 10-12% de los contribuyentes personas naturales, quienes responden, luego de la reforma, por más del 30% del recaudo.

El Cuadro VII - 10 muestra una simulación sobre declaraciones del año gravable de 1975 por estrato de patrimonio y por actividad económica ^{1/} De aquí se deduce el gran efecto de este instrumento sobre agricultores y ganaderos, en especial en los niveles de patrimonio más alto, así como sobre los trabajadores independientes. Un análisis más detallado de este último caso sugiere que el efecto se debe básicamente a que este grupo declaraba una renta muy baja, pero fué afectado por la presuntiva aplicada sobre el patrimonio acumulado con base en sus ingresos de años anteriores. En cambio, la incidencia sobre los grupos de comerciantes, el otro constituyente típico de los grupos difíciles de gravar (hard-to-tax) fué bajo y el análisis indica que ésto se debió a una considerable subva-

^{1/} Esta simulación se hizo sobre una muestra menor, por lo cual los efectos globales no corresponden con los de los cuadros anteriores.

luación de sus inventarios, que les permitía mantener patrimonios líquidos declarados muy bajos. Esta observación fué precisamente la que condujo luego a instituir un nuevo sistema de presunción, en 1983, basado en ingresos brutos y orientado principalmente a conseguir una mayor tributación efectiva por este grupo. La incidencia de la presuntiva sobre un número importante de empleados en los niveles más altos de patrimonio indica seguramente la evasión de rentas distintas al salario por parte de estos grupos.

2. Impuesto de Renta sobre Sociedades.

El Cuadro VII - 12 muestra el efecto de las distintas medidas simuladas por tipo de sociedades. Como se ve, el incremento en la sociedad anónima se debió en su totalidad a la eliminación de rentas exentas de capital. La unificación de impuestos y el cambio en tarifas redujo en 4% la tributación de este grupo (en paréntesis aparece el efecto adicional de 8 puntos de un nuevo descuento introducido en el año de 1975) ^{1/} . En el caso de las casas matrices extranjeras su asimilación a sociedades anónimas produjo un incremento considerable en su tributación por efecto de tarifas. En los demás, que la nueva legislación agrupó bajo el rubro de sociedades limitadas y asimiladas, se observa en general un incremen-

^{1/} El efecto de la presuntiva sobre sociedades anónimas es muy pequeño. Por presiones que se discuten en el Capítulo se les quitó a las sociedades limitadas, en donde podría haber tenido un efecto importante.

to importante debido tanto a la unificación de impuestos y de tarifas, como a la eliminación de rentas exentas; con la excepción de un grupo pequeño de sociedades limitadas que previamente se asimilaba al regimen de sociedades anónimas. Para entender mejor las cifras de este cuadro , debe recordarse que los socios de sociedades anónimas son gravados únicamente en la parte de los dividendos recibidos (y reciben un descuento por los dividendos recibidos hasta un cierto valor) mientras que los socios de las sociedades limitadas son gravadas sobre la totalidad de las utilidades, sean o no distribuidas , con la única excepción de una reserva mandatoria del 10%. El efecto conjunto sobre la tributación socio-sociedad de las normas, en comparación con la situación anterior se presenta en el Cuadro II-1 ^{1/}cuya conclusión principal es la de que el nuevo regimen equilibró sustancialmente el efecto conjunto de la tributación socio-sociedad , haciéndolo menos dependiente del tipo de sociedad y de su nivel de utilidades.

El Cuadro II-2 ^{2/}muestra también como en el nuevo regimen se equilibró la tributación total de los inversionistas extranjeros, disminuyendo la importancia de la forma jurídica que toma su inversión en el país y el tamaño de utilidades que obtenga.

^{1/} Ver Capítulo II.

^{2/} Ver Capítulo II.

3. Impuesto de Ventas

La diferenciación de tarifas por grupos de bienes, hecha según el peso que cada uno de estos grupos tenía en la estructura de gastos de los diferentes niveles de ingreso, permite suponer un efecto ligeramente progresivo, ya que resultó en un gravamen adicional de 2 puntos porcentuales en los bienes de consumo básico, de 10 puntos porcentuales en los suntuarios y entre 0 y 11 en los demás. El nuevo impuesto sobre licores nacionales tiene una incidencia regresiva, la ve compensada por su destinación específica a los hospitales departamentales. Adicionalmente, la inclusión de nuevos servicios en la base del impuesto tuvo un efecto claramente progresivo.

4. Otras modificaciones.

a) Impuesto a las ganancias ocasionales. El nuevo impuesto a las ganancias ocasionales, que grava las ganancias de capital ^{1/}y otros ingresos de carácter extraordinario, se diseñó con un carácter claramente progresivo. Este tipo de ingreso se concentra por lo general en niveles de ingreso alto y la tarifa establecida dependía del nivel de renta gravable del contribuyente y del tamaño de la ganancia ocasional. El producido efectivo del impuesto fue bien bajo y la única información disponible de su incidencia por grupo de

^{1/} Antes se gravaba solo, y de manera muy parcial y antitécnica, las ganancias de capital en bienes raíces.

actividad para el año gravable de 1976 sugiere que, en efecto, recalca principalmente sobre la categoría de rentistas que se encuentra —que se encuentra— concentrado en los grupos de ingresos y de patrimonio más altos. 1/

No obstante, quizás su efecto principal fué de carácter indirecto, ya que cerró la posibilidad de convertir artificialmente rentas ordinarias en ganancias de capital exentas. De otra parte, estimuló a que se llevara a cabo alguna revaluación de activos permitida por la reforma de 1974 hasta un valor comercial, y de allí en adelante a un 8% anual, con lo que pudo haber reforzado el efecto de la presuntiva. Este efecto, sin embargo, no parece haber sido importante en la práctica, según la evidencia que se presenta en el Capítulo VIII.

b) Impuestos sobre herencias. La incidencia teórica de los cambios en los impuestos de sucesiones y donaciones se aprecia en el Cuadro II-3. Como se ve, el nuevo sistema se hizo considerablemente más progresivo que el anterior. Sin embargo, los ingresos por sucesiones disminuyeron considerablemente, probablemente debido a una falla importante en las modificaciones sobre el impuesto de donaciones que estimularon el traspaso ficticio de bienes entre vivos, como se discutió en el Capítulo II.

1/ Véase J. Bueno.

c) Impuesto de Timbre. La Ley 2 de 1976 eliminó la mayor parte de los impuestos de timbre antitécnicos y regresivos y reforzó aquellos que tenían el carácter opuesto. El recaudo total del impuesto disminuyó de manera importante y desafortunadamente, no se dispone de estadísticas que permitan calcular su incidencia.

d) Efectos sobre Finanzas Municipales y Departamentales. En virtud de la existencia de dos mecanismos de transferencia de impuestos nacionales a los departamentos y municipios (el denominado Situado Fiscal a favor de los primeros y el de cesión del impuesto de ventas a favor de los segundos) más la cesión del nuevo impuesto de venta de licores a favor de los hospitales departamentales, se incrementó notablemente las transferencias a estos niveles descentralizados de gobierno , como se observa en el Cuadro VII-13 . Las transferencias a los departamentos financian gastos en salud y educación primaria y, en consecuencia, tienen una incidencia progresiva; el de las transferencias a los municipios es difícil de estimar.

5. Consideraciones Generales.

La incidencia global está determinada por la importancia del aumento de recaudo en cada uno de los rubros mencionados. Dado que el mayor porcentaje provino del impuesto de renta, cuya incidencia fué claramente progresiva, puede decirse

lo mismo de la incidencia general de la reforma en su primer año de aplicación . Se previó , además, que el aumento de recaudos facilitaría 2 efectos distributivos adicionales, a saber : a través de la reducción en la tasa de inflación y, posteriormente, de la ejecución de un ambicioso plan de gasto social (el plan de alimentación y nutrición, un programa de desarrollo rural integrado y aumentos en gastos de salud y otros). No obstante, como se observó en el Capítulo IV, desarrollos posteriores llevaron al gobierno a reducir considerablemente la inversión pública. A su turno, la tasa de inflación, que descendió en efecto en 1975, volvió a incrementarse a partir de 1976, con lo cual la mayor parte de estos efectos indirectos previstos no se materializaron de manera efectiva.

CUADRO VII - 1

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

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENDA LIQUIDA										Més de 400.000	Total
Patrimonio		6.000	12.000	24.000	50.000	75.000	100.000	150.000	200.000	300.000			
Líquido	Hasta	6.000	12.000	24.000	50.000	75.000	100.000	150.000	200.000	300.000	400.000		
De	Hasta												
	20.000	-97	-99	-97	-62	-34	-32	-28	-15	5	13	20	-26
20.000	60.000	-99	-100	-96	-62	-36	-32	-28	-16	-1	12	15	-32
60.000	120.000	-99	-100	-95	-60	-35	-33	-28	-13	5	18	19	-29
120.000	240.000	-99	-99	-94	-55	-32	-33	-27	-12	13	22	23	-22
240.000	500.000	156	168	-63	-49	-27	-28	-24	-11	13	42	25	-11
500.000	750.000	2726	3153	297	-26	-23	-21	-16	-6	15	35	59	5
750.000	1.000.000	1971	6100	992	74	-21	-20	-14	-4	14	28	94	17
1.000.000	1.500.000	3204	9867	2237	307	30	-19	-14	-2	14	29	110	32
1.500.000	2.000.000	266100	17900	4648	704	163	27	-13	-1	11	27	82	46
2.000.000	3.000.000	6373	54600	7942	1331	390	121	27	-6	9	15	74	60
3.000.000	4.000.000	311000	69400	17250	2804	749	314	121	35	10	17	82	96
4.000.000	10.000.000	719200	62400	25250	5014	1392	801	380	168	94	49	54	111
10.000.000	100.000.000	966700	0	59167	25715	6296	3011	1855	1031	563	323	165	291
100.000.000	ó más	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		3350	354	78	-3	-8	-18	-18	-3	18	30	70	13

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 2

CAMBIO PORCENTUAL EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO DEBIDO A LA REFORMA

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENTA LIQUIDA											
Patrimonio Líquido	Hasta	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total	
De	Hasta												
	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
20.000	60.000	-100	-89	-89	-100	-98	-98	-92	-67	0	0	-99	
60.000	120.000	-66	-54	-51	-47	-34	-23	-14	-7	-12	0	-48	
120.000	240.000	4	2	2	5	17	37	52	58	48	50	18	
240.000	500.000	20	12	12	12	16	22	36	47	49	44	30	
500.000	750.000	31	22	19	18	18	24	27	36	41	41	34	
750.000	1.000.000	40	38	32	25	20	23	30	38	39	42	38	
1.000.000	1.500.000	56	49	46	35	29	28	39	36	36	43	35	
1.500.000	2.000.000	72	45	55	49	36	32	30	32	36	43	39	
2.000.000	3.000.000	70	47	88	55	38	47	38	37	42	40	46	
3.000.000	4.000.000	89	84	96	65	70	62	50	52	45	54	69	
4.000.000	10.000.000	112	61	91	88	84	88	70	60	64	54	69	
10.000.000	100.000.000	71	0	76	105	148	52	92	71	104	87	80	
100.000.000 +	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total		41	30	38	33	35	37	40	43	49	50	40	

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 3

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

— CLASIFICACION SEGUN RENTA LIQUIDA MODIFICADA —

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENDA LIQUIDA												
Patrimonio	Hasta	6.000	12.000	24.000	50.000	75.000	100.000	150.000	200.000	300.000	400.000	400.000	Más	Total
líquido	6.000	12.000	24.000	50.000	75.000	100.000	150.000	200.000	300.000	400.000	400.000	400.000	de	
Hasta	20.000	-07	-65	-97	-62	-34	-32	-28	-15	5	18	30	-28	
	60.000	-09	-100	-96	-62	-36	-32	-28	-16	-1	12	15	-32	
	120.000	-09	-100	-95	-60	-35	-33	-28	-16	5	18	19	-39	
	240.000	0	-09	-94	-55	-32	-33	-27	-12	13	22	23	-22	
	500.000	0	0	-74	-43	-27	-28	-24	-11	13	42	25	-11	
	750.000	0	0	0	39	-23	-21	-16	-6	15	35	59	5	
	1.000.000	0	0	0	189	44	-20	-14	-4	14	28	94	17	
	1.500.000	0	0	0	0	135	65	-14	-2	14	29	110	22	
	2.000.000	0	0	0	0	0	72	74	-1	11	27	82	46	
	3.000.000	0	0	0	0	0	0	148	100	9	15	74	80	
	4.000.000	0	0	0	0	0	0	0	272	135	17	92	95	
	10.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	302	199	84	111	
	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	201	201	
	+ 100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total		-09	-100	-98	-48	-22	-22	-16	1	29	49	95	-13	

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 4

CAMBIO PORCENTUAL EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO DEBIDO A LA REFORMA

— CLASIFICACION SEGUN RENTA LIQUIDA MODIFICADA —

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

RENDA LIQUIDA MODIFICADA													
Patrimonio Líquido		Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Hasta	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	60.000	-100	-55	-99	-100	-98	-93	-67	0	0	0	0	-99
	120.000	-85	-33	-51	-47	-34	-23	-14	-7	-14	0	0	-48
	240.000	0	1	4	5	17	37	52	55	46	50	39	13
	500.000	0	0	12	14	16	22	36	47	49	44	33	29
	750.000	0	0	0	31	19	24	27	36	41	41	39	24
	1.000.000	0	0	0	27	26	23	30	35	39	42	44	28
	1.500.000	0	0	0	0	33	27	33	36	36	43	48	35
	2.000.000	0	0	0	0	0	40	40	32	38	43	34	39
	3.000.000	0	0	0	0	0	0	47	48	42	40	43	46
	4.000.000	0	0	0	0	0	0	0	61	62	54	48	59
	10.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	70	73	66	69
	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Total		-91	-12	2	13	23	31	38	44	54	62	57	40

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 6

EFECTO ESTIMADO DE LA REFORMA DEL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO SOBRE LA DISTRIBUCION DE INGRESOS						
Escala de P.R.A.		Porcentaje del ingreso nacional antes de impuestos	VARIANTE A		VARIANTE B	
			Porcentaje del ingreso disponible antes de la reforma	Después	Porcentaje del ingreso disponible antes de la Reforma	Después
9	5	0.7	0.78	0.79	0.78	0.79
9	10	0.8	0.89	0.91	0.89	0.91
11	16	0.9	1.00	1.02	1.00	1.02
16	20	1.1	1.22	1.24	1.22	1.25
21	25	1.2	1.33	1.36	1.33	1.36
26	30	1.3	1.44	1.47	1.44	1.47
31	35	1.6	1.77	1.81	1.77	1.81
36	40	1.8	2.00	2.04	2.00	2.04
41	45	2.8	2.88	2.94	2.88	2.94
46	50	2.8	3.10	3.17	3.10	3.17
51	55	3.2	3.55	3.62	3.52	3.60
56	60	3.5	3.88	3.96	3.83	3.92
61	65	4.0	4.43	4.53	4.36	4.48
66	70	4.5	4.98	5.09	4.80	4.95
71	75	5.0	5.52	5.64	5.30	5.47
76	80	5.6	6.10	6.26	5.97	6.15
81	85	7.2	7.64	7.89	7.41	7.64
86	90	8.1	8.53	8.82	8.01	8.39
91	95	11.4	10.90	11.33	10.53	10.95
96	100	32.7	28.06	28.11	29.86	27.79
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100
Coeficiente GINI			0.50608	0.49501	0.51204	0.50102
Variante A: Se supone a todos los declarantes concentrados en los niveles alto de ingresos. Variante B: Se supone que los declarantes distribuidos uniformemente en los 6 deciles superiores.						

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 7

EFFECTO DE LAS MEDIDAS SIMULADAS EN EL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO
(Cambios porcentuales)

Renta líquida declarada (modificada)	0.000	11.000	24.000	50.000	75.000	100.000	150.000	200.000	300.000	400.000	500.000	Más	Total
Cambio en la renta y deducciones	-89	-99	-93	-87	-81	-80	-84	-84	-88	-8	-8	-8	-83
Eliminación de rentas exentas	0	0	0	0	0	0	11	13	15	20	22	22	83
Efecto presuntivo	9480	484	193	83	38	11	7	8	18	4	4	4	18
Total cambios en impuesto de renta	9391	384	75	-4	-43	-69	-66	-76	19	20	26	20	18
Cambios en impuestos de patrimonio	41	20	28	25	27	40	43	45	50	50	51	51	60

U En paréntesis las cifras clasificadas por nivel de renta líquida modificada.

CUADRO VII - 5

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

Escala de renta líquida modificada	Impuesto total per cápita antes de la Reforma	Impuesto total per cápita después de la Reforma	Número de contribuyentes (porcentaje)
0 - 6.000	45	4	18.6
6.001 - 12.000	225	164	10.0
12.001 - 24.000	564	377	13.8
24.001 - 50.000	1.983	1.487	25.2
50.001 - 75.000	6.179	5.628	11.4
75.001 - 100.000	13.785	11.170	8.7
100.001 - 150.000	22.241	20.684	8.9
150.001 - 200.000	36.286	39.315	2.9
200.001 - 300.000	54.443	78.048	1.3
300.001 - 400.000	65.928	120.587	0.6
400.001 y más	209.832	276.072	0.7

Fuente: Cuadros 7, 8A y 9A.

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

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

(%)

	Empleados Independientes	Trabajadores	Agricultores y Ganaderos	Industria y Comercio	Rentistas	Total
1. No. de contribuyentes	37	18	7	17	25	100
2. Impuesto de renta, antes	16	19.6	0.6	15.6	48.2	100
3. Impuesto de patrimonio, antes	11.1	8.6	0.7	20.3	59.5	100
4. Efecto cambio tarifas y descuentos (renta)	-28	-22	-18	-10	-5	-13
5. Efecto cambio tarifas, descuentos y presuntiva (renta)	-16	-20	57	9	7	-1
6. Efecto eliminación rentas Exentas	11	29	12	17	29	24
7. Efecto presuntivo 2/	12-13 3/	2	75-76	19-20	12-14	12-13
8. Efecto total cambios imponible	-6	9	70	27	36	23
9. Efecto cambios patrimonio	46 4/	48	281	46	39	44

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

2/, 3/, 4/ Sobre la interpretación de estos resultados véase el texto.

FUENTE : Coyuntura Económica, Vol. VII, No.3, Noviembre 1977, p. 113.

Cuadro VII - 9

PORCENTAJE DE CONTRIBUYENTES AFECTADOS POR LA RENTA PRESUNTIVA MINIMA

Simulación sobre Liquidaciones Privadas 1978

Niveles Patrimonio Líquido	Niveles Renta Líquida	hasta 0.000	De 0.000 hasta 12.000	De 12.000 hasta 24.000	De 24.000 hasta 50.000	De 50.000 hasta 75.000	De 75.000 hasta 100.000	De 100.000 hasta 150.000	De 150.000 hasta 200.000	De 200.000 hasta 300.000	De 300.000 hasta 400.000	más de 400.000	TOTAL
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
De	Hasta												
	20.000	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
20.000	60.000	29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
60.000	120.000	78	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
120.000	240.000	100	60	8	0	0	0	0	0	0	0	0	13
240.000	500.000	100	100	88	4	0	0	0	0	0	0	0	20
500.000	750.000	100	100	100	84	0	0	0	0	0	0	0	28
750.000	1.000.000	100	100	100	99	19	0	0	0	0	0	0	38
1.000.000	1.500.000	100	100	100	100	87	20	0	0	0	0	0	41
1.500.000	2.000.000	100	100	100	100	100	99	16	0	0	0	0	48
2.000.000	3.000.000	100	100	100	100	100	100	88	12	0	0	0	53
3.000.000	4.000.000	100	100	100	100	100	100	100	98	21	0	0	58
4.000.000	10.000.000	100	100	100	100	100	100	100	100	94	49	8	61
10.000.000	100.000.000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	48	68
Más de	100.000.000	0	0	100	0	0	0	0	100	100	100	60	88
TOTAL		57	0	6	5	3	4	4	4	5	8	5	10

FUENTE : Perry, G. y Junguito R., (1978) op. cit.

Cuadro VII - 10

PORCENTAJE DE CONTRIBUYENTES AFECTADOS POR LA PRESUNTIVA (1975)

Niveles de Patrimonio Líquido	Niveles de Renta Líquida	De hasta 6.000	De 6.000 hasta 12.000	De 12.000 hasta 24.000	De 24.000 hasta 50.000	De 50.000 hasta 75.000	De 75.000 hasta 100.000	De 100.000 hasta 150.000	De 150.000 hasta 200.000	De 200.000 hasta 300.000	De 300.000 hasta 400.000	Más de 400.000	TOTAL
Hasta 20.000	20.000	82	0	1	1	41	2	15	22	16	0	1	7
de 20.000 a 60.000	60.000	74	0	1	1	49	0	0	0	0	0	0	4
de 60.000 a 120.000	120.000	98	28	1	1	1	0	5	0	0	0	0	5
de 120.000 a 240.000	240.000	95	71	14	1	1	6	1	0	0	0	0	10
de 240.000 a 500.000	500.000	100	76	70	28	1	1	1	0	0	0	0	20
de 500.000 a 750.000	750.000	97	87	86	74	25	2	42	44	1	0	0	32
de 750.000 a 1.000.000	1.000.000	98	80	82	82	75	19	1	1	0	0	0	38
de 1.000.000 a 1.500.000	1.500.000	99	85	85	89	83	80	33	3	1	0	0	46
de 1.500.000 a 2.000.000	2.000.000	97	75	100	88	88	89	83	29	4	0	2	55
de 2.000.000 a 3.000.000	3.000.000	100	77	95	89	93	86	64	62	98	3	1	57
de 3.000.000 a 4.000.000	4.000.000	99	100	100	79	94	82	91	90	91	25	4	66
de 4.000.000 a 10.000.000	10.000.000	98	50	80	61	61	86	83	98	91	88	41	67
de 10.000.000 a 100.000.000	100.000.000	100	100	100	0	100	100	67	100	80	79	66	89
Más de 100.000.000		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67	67
TOTAL		90	87	13	7	5	5	6	8	7	8	14	12

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

Cuadro VII - 11

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

Grupo	Niveles de Patrimonio Bruto	hasta 500.000 %	de 500.000 hasta 600.000 %	de 600.000 hasta 800.000 %	de 800.000 hasta 1.000.000 %	de 1.000.000 hasta 1.500.000 %	de 1.500.000 hasta 2.000.000 %	de 2.000.000 hasta 3.000.000 %	de 3.000.000 hasta 5.000.000 %	mas de 5.000.000 %	TOTAL %
Empleados		1	9	5	5	9	17	28	47		1
Rentistas		5	31	29	24	35	35	48	61		8
Trab. Independientes		31	32	36	36	46	51	55	61		27
Propecuarios		16	40	46	52	60	72	70	64		27
Comerciantes		5	15	24	23	28	36	35	40		12
Otros		5	16	30	36	30	30	35	61		13
An Ingresos		31	36	38	38	32	36	38	64		32
TOTAL		5	31	26	38	38	46	54	63		12

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 12

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

	S. Anónimas	S. Limitadas	S. Limitadas antes asimiladas a anón.	Casas matrices extranjeras	Asociaciones de lucro	Otras colectivas de minas etc.	Total
Recaudo antes de la reforma	80.3	15.5	1.8	0.5	0.3	1.7	100.0
Tarifa promedio efecti- va antes de la reforma	41.6	12.5	85.7	28.0	6.0	9.1	—
Tarifa con la reforma	40.6 (38.8) ^{2/}	20.0	20.0	40.0 ^{1/}	20.0	20.0	—
Efecto porcentual de la unificación de impuesto y el cambio en tarifas	-4 (-12) ^{2/}	60.0	-44.0	54.0	231.0	120.0	8.0 1.6
Efecto porcentual de la presuntiva	1.0	—	—	—	—	—	0.8
Efecto porcentual 'po- tencial' de la eliminación de rentas exentas ^{3/}	19.0	25.0	14.0	6.0	10.0	50.0	20.4
Efecto Δ total ^{4/}	16.0 (8.0)	85.0	-30.0	60.0	241.0	170.0	28.2 (22.8)

1/ Excepto para dividendos (20%).

2/ Las cifras en paréntesis incluyen la modificación de tarifas en la ley de alivio Tributario de 1975.

3/ Este efecto se sobrestima porque no considera las modificaciones a los decretos iniciales.

4/ Es la suma de efectos parciales porque éstos se calcularon sobre las nuevas bases.

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 13

TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS DE LA NACION A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS			
AÑOS 1974-1976			
	1974	1975	1976
1. Situado fiscal	3.042.948	4.803.456	5.776.000
2. Cesión imp. ventas	1.206.998	2.360.077	2.588.885
3. Imp. ventas licorés		389.134	499.000
Total	4.249.946	6.952.667	8.838.885
2. Cesión efectiva imp. de ventas a los departamentos y a los municipios*:			
A los Departamentos:	318.638	472.212	256.368
A los municipios:	888.366	1.574.035	1.584.900
	1.206.998	2.046.247	1.821.268
* Total cesión imp. ventas = a las bajas departamentales + a los municipios + educación			
3. Total Transferencias a los Departamentos:			
1. Situado fiscal	3.042.948	4.803.456	5.776.000
2. Impuesto ventas licorés		389.134	499.000
3. Participación imp. ventas	318.638	472.212	256.368
Total transferencias	3.361.586	5.164.802	6.531.368
4. Total Transferencias a los Municipios:			
	888.366	1.574.035	1.584.900
5. Relación entre los totales de transferencia Departamentales y Municipales con el Ingreso Nacional:			
Transferencias a Departamentos			
Ingreso Nacional	1.2%	1.5%	1.4%
Transferencias a Municipios			
Ingreso Nacional	0.3%	0.5%	0.3%
Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.			

FUENTE : Perry (1977) op. cit.

CUADRO VII - 14

TRIBUTACION CONJUNTA SOCIO-SOCIEDAD COMO PORCENTAJE DE LA RENTA						
	Renta gravable (8)	Tasa reinversión utilidades %	Tasa marginal socios 20% ^{1/}		Tasa marginal socios 50%	
			Antes	Ahora ^{2/}	Antes	Ahora ^{3/}
Sociedad Anónima	200.000	30	27	(40) 36.8	51.1	(61) 59.4
		70	27.2	(40) 36.8	35.92	(49) 47.4
Sociedad Anónima	10.000.000	30	41	(40) 36.8	61.4	(61) (59.4)
		70	41.2	(40) 36.8	49.52	(49) (47.4)
Sociedad Limitada	200.000		27.2	34	54.3	55
	10.000.000		39.2	34	62.0	55

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

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

^{3/} La cifra en parentesis corresponde a la reforma de 1974; la otra incorpora el efecto de la Ley de "salvo tributario" de 1975.

FUENTE: Perry (1977) op. cit

CAPITULO VIII

LOS DETERMINANTES DE LA EVOLUCION DE LOS RECAUDOS

A PARTIR DE 1976

En este Capítulo se intenta precisar en qué medida el debilitamiento de los efectos iniciales de la reforma de 1974, calculados en el capítulo anterior, se debió a las contra reformas de 1977 y 1979 y hasta dónde a deficiencias técnicas o a aumentos en los índices de evasión. Además, se calcula la incidencia de los cambios efectuados en 1982 y 1983. En primer término se examina el impacto de las modificaciones legales y la evasión sobre el monto de los impuestos de renta y complementarios liquidados tanto por personas naturales (Sección A) como por las sociedades (Sección B). En el caso de las personas naturales se analiza en especial detalle el efecto de los ajustes por inflación en las tablas de tarifas y en los descuentos, que fueron introducidos gradualmente entre 1975 y 1979; como también, la relación entre 'índices de evasión' y el debilitamiento y posterior refuerzo de los regímenes de presunción y la actualización de los avalúos catastrales. La Sección C discute el debilitamiento administrativo que tuvo lugar durante el período. Posteriormente, en la Sección D se analiza la incidencia sobre los recaudos de todos estos factores, en conjunto con cambios en los sistemas de retención y anticipos, con la acción de revisión de la Administración, los efectos de las amnistías sobre la evolución de la cartera morosa y con la incidencia del proceso inflacionario. Finalmente, en la Sección E se analiza en algún detalle la evolución de las tasas efectivas y la evasión en el impuesto a las ventas.

A. El Impuesto de Renta Liquidado por las Personas Naturales

1. Ajustes por inflación, Privilegios y Evasión

En primer término el Cuadro VIII-1 ofrece una síntesis de los resultados de una simulación efectuada con base en información desagregada por niveles de renta líquida para el año gravable de 1976 ^{1/}, con el objeto de estimar el impacto sobre la liquidación del impuesto de renta y complementarios que cabría esperar de la introducción gradual de ajustes por inflación en las tablas de tarifas y en los valores de los decuentos para las personas naturales, que tuvo lugar entre 1975 y 1979. En el caso de la Ley 20 de 1979 se incluyó el impacto de las modificaciones en la forma de cálculo de las tarifas del impuesto a las ganancias ocasionales. Además, se presenta un estimativo del efecto del cambio de tarifas efectuado en 1983. La metodología de cálculo se presenta en el Apéndice.

Según estos resultados, el valor de los impuestos liquidados por las personas naturales fué menor de lo que hubiese sido en ausencia de las leyes de 'alivio', si no hubieran variado otras normas ni se hubiesen alterado los índices de evasión, en los porcentajes siguientes :

^{1/} DIN, Informe Estadístico Anual, 1978.

- a. 9.6% desde el año gravable de 1975, como consecuencia de la introducción del ajuste del 8% anual en la Ley de 1975.
- b. 6.9% adicional desde el año gravable de 1977, al haberse elevado al 14% el ajuste mediante la Ley 54 de 1977 y un 1.6% adicional desde 1978 al utilizarse el 60% de la tasa de inflación.
- c. 11.4% adicional desde el año gravable de 1979 al haber dispuesto la Ley 20 de ese año la indexación total.
- d. Entre 10% y 11% adicional a partir del año gravable de 1983, debido a la rebaja en tarifas de ese año.

Una consideración simétrica, sin embargo, sugiere que hasta 1979, cuando la indexación era apenas parcial, el impuesto liquidado debía haberse elevado en magnitudes similares por el simple hecho de que los contribuyentes se veían impulsados a niveles más altos de tributación, aún si no variaba el poder adquisitivo de su ingreso. En el Cuadro VIII-2 se observa que, en general, tal cosa no ocurrió antes ni después de la reforma de 1974, salvo, quizá, en algunos pocos años. La explicación posible es la de que los contribuyentes siempre se defendieron del 'inflation creep' con aumentos en los índices de evasión o que los privilegios específicos otorgados en leyes posteriores anularon ese efecto.

El Cuadro VIII-3 resume los resultados de un ejercicio de simulación llevado a cabo con el propósito de explorar la validez de estas hipótesis. Allí se compara la suma de los impuestos a cargo en las liquidaciones privadas de los contribuyentes con un cálculo 'teórico' efectuado a partir de estadísticas de ingreso personal disponible y su distribución por tramos de ingreso. La metodología de cálculo puede consultarse en el apéndice. La diferencia se debe al efecto conjunto de la evasión y de reformas legales sobre el régimen de presunción, de rentas exentas y otros privilegios tributarios. Por tanto, los incrementos en los índices de las 2 últimas columnas deben interpretarse como el efecto de aumentos en los privilegios legales o en las tasas de evasión. Solamente en 1975, 1982 y 1983 se observan reducciones en ellos.

Examinando conjuntamente los cuadros anteriores se concluye que en el año gravable de 1975, el efecto del ajuste por inflación pudo ser compensado por la reducción en el índice de 'elusión-evasión' ^{1/}. La mejora en este índice debe atribuirse al hecho de que varias de las medidas adoptadas en 1974 entraron en vigencia solamente en el año gravable de 1975 (la eliminación de algunas rentas exentas, la aplicación del régimen de ganancias ocasionales) y a que la opción de revaluar los activos fijos en el año gravable de 1974 (para evitar el gravámen

^{1/} Sinembargo, el crecimiento global de las liquidaciones pudo ser debido enteramente a incrementos en los impuestos liquidados por sociedades.

sobre las ganancias de capital acumuladas hasta ese año) pudo reforzar en el
año gravable de 1975 el efecto inicial del régimen de presunción. En 1976
el deterioro debe atribuirse enteramente a un aumento en la tasa de evasión.

En el año gravable de 1978 la reducción de los impuestos liquidados
se debió tanto al nuevo ajuste por inflación introducido por la Ley 54 de 1977,
como a aumentos en el índice de 'elusión-evasión'. Por el contrario,
el impacto de la introducción del ajuste ple
no por inflación en 1979 (Ley 20) explica en su totalidad la reducción observa-
da en ese año gravable. En los 2 años siguientes, el deterioro continuado pudo
deberse en alguna medida al efecto rezagado de los 'privilegios' especiales otor
gados por la Ley 20 (como sucedió en el caso de las sociedades, ver luego) pero
probablemente también a nuevos aumentos en la evasión.

La considerable recuperación del valor real de los impuestos liquidados en 1982
y del índice de 'elusión-evasión', posiblemente fué causado por el efecto de las
medidas procedimentales adoptadas por facultades de 'emergencia económica' y
que no fueron declaradas inexecutable por la Corte, como también por un ajuste
adelantado al impacto de las medidas que tumbó la Corte pero que habría de apro
bar el Congreso, como lo preveían la mayoría de los observadores.

En 1983 el impuesto liquidado descendió en menos de lo que cabría esperar por la rebaja de las tarifas y ello a pesar del efecto de otras medidas como el 'alivio' a la doble tributación a favor de los grandes accionistas de sociedades anónimas y la desgravación parcial de los rendimientos financieros. El Cuadro VIII-4 indica como el efecto conjunto de estos tres cambios fué equivalente a una reducción del orden del 18 al 20% de los impuestos liquidados, en términos reales, y estos cayeron solamente en 6.0% (Cuadro VIII-2). Visto de otra forma, la notable mejoría en el índice de 'elusión-evasión', Cuadro VIII-3, pese a que los 'alivios' de la doble tributación y el desgravámen parcial de los rendimientos financieros 'costaron' entre un 6% y un 8.5% del valor del impuesto básico de renta, denota un efecto notable compensatorio de otras medidas incorporadas por la Ley 9a.; tanto más notable por cuanto ya en el año gravable de 1982 estas medidas provocaron un aumento 'anticipado'. Esta conclusión se refuerza al observar el nuevo aumento obtenido en el año gravable de 1983 y la mejoría en los índices de 'elusión-evasión' en ese año. Como estas otras medidas estuvieron vinculadas principalmente con refuerzos en los regímenes de presunción y la actualización de los avalúos catastrales, pasamos a examinar el comportamiento de estas variables y a explorar hasta dónde explican los 'aumentos' aparentes en la evasión hasta 1981 y su reducción desde 1982, según la discusión previa.

2. Avalúos Catastrales y Régimen de Presunción. Debilitamiento y Refuerzos

En una muestra de declaraciones del año gravable de 1975 se observó como el 45% de los contribuyentes redujo su patrimonio líquido declarado y el 55% res tante lo aumentó en promedio apenas en un 6% nominal, cuando la tasa de inflación del año fué del 17.7% 1/ . Además, 2/3 partes de quienes declararon igual o menor patrimonio líquido se encontraban afectados por la presuntiva y redujeron en consecuencia su pago de impuestos por el año gravable de 1976, aún en términos nominales.

La reducción en el valor real del patrimonio líquido declarado (y, por tanto de la presuntiva y, con frecuencia del impuesto total) resultó en la mayoría de es tos casos de un aumento nulo, o muy bajo, en el valor del patrimonio bruto declarado, frente a un incremento importante en el valor de los pasivos.

El primero de estos hechos se vinculó con la ausencia de mecanismos de ajuste automático del valor de los activos, en particular en lo que hace a bienes raíces, que constituían una proporción alta del patrimonio bruto declarado. Adi cionalmente, en algunos años se decretaron suspensiones de la puesta en vigen-

1/ R. Junguito y G. Perry. op. cit.

cia de nuevos avalúos (v. gr. para el año gravable de 1975); o bien se expedieron resoluciones que decretaban una incorporación apenas gradual. Tal es el caso de la resolución 450 de 1975, que prescribió que en un año no se podía aumentar en más del 100% el valor del avalúo nominal de un predio, pese a que el largo período entre reavalúos (8 años en esa época) con frecuencia conducía a ajustes mayores. El Cuadro VIII-5 muestra el deterioro real del valor de los avalúos catastrales en los períodos 1971-1977 y luego 1979-1982, épocas en que, sin embargo, se presentó un rápido proceso de apreciación de sus valores comerciales. Solamente en 1978 la combinación de un incremento importante en el valor nominal de los avalúos, gracias a un especial esfuerzo administrativo, como la baja en la tasa de inflación, permitió una reversión temporal de ese proceso de deterioro. A partir de 1983, con la Ley 14, se recuperó considerablemente el nivel real y se frenó su declinación; si bien los valores reales se mantienen aún muy por debajo de los del período 1970-1973.

El Cuadro VIII-6 calcula el efecto que este fenómeno tuvo, por sí sólo, en el deterioro de los impuestos liquidados por las personas naturales a partir de 1974. Para el cálculo se supuso que la participación de los bienes raíces en el patrimonio se mantenía constante en la proporción observada en 1976 (44.5%) y que el porcentaje del recaudo del impuesto de renta afectado por la presuntiva se

mantenía en el valor calculado para el año gravable 1975. Este supuesto sobres
tima el efecto del deterioro en los avalúos sobre la tributación en los años siguien
tes. Nótese que los resultados se comportan de manera similar a las variacio
nes en el índice 'evasión-elusión' a partir de 1976, lo que sugiere que, en
efecto, contribuyen en mucho a explicar su comportamiento; así como el del
impuesto total liquidado, en conjunto con el efecto de las modificaciones le
gales.

Ahora bien, el aumento de la relación pasivos/activos detectado en la mues
tra mencionada refleja en parte la falta de valorización de los últimos, pero
también el inicio de un proceso de constitución de pasivos falsos (con su con
traparte de acreencias falsas de no declarantes o personas no afectadas por la
aplicación del régimen de presunción). Si se toman como representativas las
cifras de la muestra mencionada, el 'acomodo' ante la presuntiva representó
en el año gravable 1975 una reducción cercana al 4% del total de los impues
tos de renta declarados por personas naturales 1/; de modo que el poder ex
plicativo del deterioro de la efectividad del régimen de presunción es consi-
derablemente mayor que lo que sugieren las cifras del Cuadro VIII-6. Además,
a estos efectos debe sumarse el impacto de la virtual extinción del impuesto a
las ganancias ocasionales, a partir de 1979, ya que éstas pudieron acreditarse

1/ Dado que los contribuyentes afectados por la presuntiva respondían por cerca del 30% de los impuestos declarados (Capítulo VII pág.118) y redujeron su patrimonio líquido declarado en promedio en un 13%.

contra la presunción mínima de renta, hasta que la Ley 9a. de 1983 modificó el sistema de cálculo para volver a su concepción original (Capítulo I).

B. El Impuesto de Renta Liquidado por las Sociedades

1. El Impacto de las Modificaciones Legales

El Cuadro VIII-2 indica la evolución de los impuestos de renta, liquidados por las sociedades en los años gravables 1976 a 1984. El Cuadro VIII-7 presenta una estimación de la reducción de impuestos ocasionada por algunas medidas específicas expedidas entre 1975 y 1979. La evolución de los impuestos reales es bien irregular. Sin embargo, como se verá a continuación, el impacto de las medidas bajo análisis resulta claro en el año gravable de 1977 (El D.R. 1649/1976 que permitió una depreciación acelerada más allá de las normas contables); y en el año 1980, como efecto rezagado, de la Ley 20 de 1979. El descuento del 8% a favor de sociedades anónimas nacionales introducido en 1975 tuvo un impacto del orden del 3% sobre los impuestos totales de las sociedades, pero quedó más que compensado por el efecto de disposiciones de la reforma de 1974 que entraron a tener vigencia solamente en el año gravable de 1975 (v. gr. la eliminación de muchas rentas exentas y otros privilegios tributarios antes vigentes), tal y como sucedió en el caso de las personas naturales.

A su turno, se calcula en el Cuadro VIII-7 que las normas sobre depreciación introducidas en 1976 redujeron los impuestos de las sociedades entre un 6.6% y un 7.2% de modo que su comportamiento en el año gravable de 1977 (una reducción real del 3% cuando debió haber un incremento del orden del 4.7% suponiendo una elasticidad unitaria con respecto al PIB) se explica en muy buena parte por la incidencia inmediata de esa disposición. La deducción por inversiones en nuevas sociedades anónimas que introdujo la Ley 54 de 1977 parece haber tenido un efecto modesto sobre los impuestos declarados (cercano al 0.5%), de modo que explicaría una parte muy pequeña del fuerte deterioro observado en ese año y del bajo crecimiento en el año gravable de 1978 (1.9%). Por su parte, las disposiciones de la Ley 20 de 1979 que permitieron a las sociedades declarar las ganancias de capital por separado de su renta y obtener una exención en caso de reinvertir o capitalizar el total de venta de sus activos fijos, tuvo un impacto negativo del 1.7%-4.8% sobre el total de los impuestos de las sociedades. Al tomar en cuenta otros privilegios concedidos por esa ley (en especial, la ampliación de la deducción concedida por la Ley 54 de 1977, sobre cuyo efecto directo desafortunadamente no se pu

do obtener información desagregada) se puede explicar, en parte importante, la reducción que en efecto tuvo lugar en el año gravable de 1980 (del 11.7%), con un año de rezago, como es de esperar en el caso de este tipo de normas que requieren de un tiempo mínimo para 'explotarlas' apropiadamente. Se debe observar que las cifras validan la advertencia que en su momento hicieran varios analistas 1/, en cuanto a que los contribuyentes volverían a convertir rentas ordinarias en ganancias de capital que podrían obtener exenciones. En efecto, la relación ganancia ocasional neta declarada a la suma de ésta con la renta líquida se elevó del 3.2% en 1976 al 7.3% en 1981, con un 4.8% exento (Cuadro VIII-9). Este aumento, a su turno, se debió en su totalidad a un incremento en el valor declarado de utilidades en ventas de activos fijos.

En el Cuadro VIII-8 se incluye también una estimación de los efectos positivos de algunas de las medidas incorporadas por la Ley 9a. de 1983. Según esos cálculos, la extensión del régimen de presunción a las sociedades limitadas y el nuevo sistema de presunción sobre 'ingresos netos', aumentaron los impuestos entre un 3.6% y un 5%; la sustitución del descuento especial a favor de las sociedades anónimas nacionales por uno proporcional a la emisión de nuevas acciones,

1/ Bueno, Ayala, Perry.

los debió incrementar entre un 0.1% y un 1.3% 1/; y la rebaja de la tarifa a las sociedades limitadas los disminuyó en un 1.5%. El efecto conjunto de estas 3 normas se sitúa entre un 2.1% y un 4.7%, mientras que el incremento observado fué de un 14.9%. Si bien es cierto que ese fué un año de 'reactivación' económica (Capítulo IV) estas cifras sugieren un impacto importante de las medidas restantes contenidas en la Ley 9a. 2/, cuyo efecto individual no se puede estimar fácilmente (las modificaciones en la fórmula de aplicación de la presuntiva, los obstáculos a la constitución de pasivos falsos, la 'garantía' de no revisar si los impuestos se elevaban en más de 23 %), tal y como se observó en el caso de las personas naturales.

2. La Evasión en las Sociedades

La discusión anterior indica como la evolución de los impuestos liquidados por las sociedades se explica en parte, pero sólo en parte, por las modificaciones legales. Como en el caso de las personas naturales, es posible que simultá-

1/ Según que se mida frente a 1976 o a 1983.

2/ Sobre todo dado que hubo otras 'rebajas': tasa de la presuntiva, base de su aplicación en el sector agropecuario, y nuevas deducciones para el sector agropecuario

neamente se haya presentado un aumento de la evasión. En el caso de las sociedades, sinembargo, no se puede constituir un índice similar al utilizado para el análisis del fenómeno de 'elusión-evasión' en las personas naturales y se debe recurrir al examen de evidencia como la que se presenta en los Cuadros VIII-9 a VIII-11.

Los cambios observados en una serie de indicadores de la tributación de las sociedades entre 1976 y 1981 en efecto sugieren que la evasión pudo acentuarse durante ese período. El deterioro de estos índices en 1981, sinembargo, puede deberse también, al menos en parte, a las condiciones recesivas de ese año, por lo que esta evidencia debe interpretarse con alguna cautela. Para comenzar, la renta líquida per-cápita declarada por las sociedades en 1981 fué apenas el 40% de la declarada en 1976. La cifra correspondiente para sociedades anónimas fué del 56%, para limitadas del 38%, para sociedades extranjeras del 78.6% y para empresas estatales del 318%. La mayor reducción en el caso de las sociedades limitadas está asociada con un crecimiento espectacular del número de empresas con esta forma jurídica (un aumento del 85.6% entre 1976 y 1981), lo que sin duda está vinculado con el hecho de que ese tipo de sociedades pre-

sentaban las mayores posibilidades de evasión, tanto por no estar sometidas a controles similares a las otras, como por estar excluidas del sistema de presunción de renta líquida.

La reducción de los impuestos per-cápita fué menor para las sociedades anónimas (del 38 %), debido a que el mayor peso de los descuentos (de 25.7% al 36.7% del impuesto a cargo) fué compensado por una menor incidencia de las rentas exentas (que bajaron del 11.4% al 5.6% de la renta líquida 1/). En contraste, ambos factores aumentaron en el caso de las sociedades limitadas (los descuentos pasaron del 19.6% al 25.6% del impuesto a cargo y las rentas exentas del 4.5% al 6.6% de la renta líquida) de tal modo que su impuesto per-cápita se redujo en 63.7%.

Tal vez una de las piezas de evidencia más impresionante sobre el nivel de evasión que se ha alcanzado en el impuesto de renta lo constituye la distribución de las sociedades y las personas naturales por el nivel de los impuestos pagados.

1/ Debido al marchitamiento gradual de las del sector financiero y minero dispuesto en la reforma de 1974 (pasaron del 36.6% en 1976 al 11.7% en 1980 para el sector financiero y del 25.5% al 6.3% en el minero, pese a que otros sectores aumentaron: agropecuario del 1.9% al 8.2%; comercio del 1.8% al 5.9%).

Estos datos se presentan en los Cuadros VIII-12 y VIII-13 e indican como la mayor parte de las sociedades y personas naturales se liquidan impuestos de magnitud irrisoria.

De otra parte, la renta líquida declarada se redujo en un 15% durante el período bajo examen y el impuesto a cargo en un 4.1% ; 23.3% para las sociedades anónimas y 2.2% para las limitadas.

Otro indicador igualmente revelador es el aumento en la relación deducciones a renta bruta ya de por sí excesivamente alta desde un comienzo (Cuadro VIII-11). El valor de esta relación pasó del 93.2% al 95.4% para el conjunto de sociedades; las cifras correspondientes son del 91.6% al 94.8% en el caso de las anónimas y del 95.7% al 97% en el de las limitadas. Si se incluyen los costos, la suma de estos y las deducciones pasó del 90.4% en 1976 al 100.2% en 1980 (84.5% a 95.4% para las anónimas; 93% a 107.2% para las limitadas). 1/

Sin embargo, la relación renta líquida a ingresos brutos (Cuadro VIII-11) aumentó del 6.8% al 10.5% para el conjunto de las sociedades (se mantuvo constante en un 8.4% para las anónimas; y pasó del 4.3% al 11.8% para las limitadas). No obstante, y a pesar de este resultado favorable, la tasa de tributación sobre ingresos brutos bajó del 1.95% en 1976 al 1.46% en 1980 para el conjunto de

1/ Las cifras superiores al 100% no son utilizables en todos los casos, de modo que la renta líquida global no baja a cero.

sociedades (del 2.6% al 1.8% en el caso de las anónimas), aunque aumentó del 0.6% al 0.7% para las limitadas.

También resulta significativa la reducción de la relación renta líquida a patrimonio líquido (del 17.3% al 14.6%). Este resultado se explica parcialmente por el crecimiento en el patrimonio líquido real (22.2%). Sin embargo, el patrimonio líquido per-cápita se redujo en un 32.3% , como consecuencia de un considerable incremento en la relación deuda/patrimonio bruto (del 65.5% al 80%).

Esta última refleja un crecimiento desorbitado en los pasivos declarados, ya que el patrimonio bruto declarado se incrementó en 69.4% real, debido a las opciones de revaluación que se permitieron en 1979 . El gran crecimiento en los pasivos declarados sería también sintomático de la agudización de un proceso de evasión, a juzgar por los resultados del análisis efectuado en el caso de las personas naturales.

Finalmente, la relación entre renta líquida declarada por las sociedades y PIB disminuyó del 8.2% al 5.2% entre los años gravables de 1976 y 1981. Un cálculo similar para personas naturales arroja cifras del 19.4% en 1976 y 16.9% en 1980,

1981, lo que se compara con tasas de tributación totales del 4.4 % y 3.4% para esos años (2.36% y 1.68 - 2.0% para sociedades, y 2.04 y 1.42% para personas naturales).

Nótese que la reducción de la tasa de tributación para las sociedades es menor que la que se observa en su renta líquida declarada, por el fenómeno ya señalado de disminución de la relación rentas exentas/rentas líquidas. Lo contrario sucede en el caso de las personas naturales, ya que la mayor subdeclaración de renta se concentra en niveles altos de ingreso que tienen tarifas superiores a las medias (y eso que las medias 'teóricas' han debido aumentar significativamente en ese período por el 'inflation creep').

Un último indicador de los altos niveles de evasión-elusión alcanzado está dado por el altísimo porcentaje de empresas que declaran impuestos nulos o muy bajos. En 1982 el 25.8% de las sociedades declaró impuestos nulos, el 55.6% menores a \$10.000 y el 94.8% menos de \$100.000. Aún entre las sociedades anónimas y las extranjeras el porcentaje de empresas que no paga impuestos o paga impuestos muy bajos es impresionantemente alto.

C. El Debilitamiento Administrativo

La mayor 'elusión-evasión' a partir de 1976 se explica también en parte por un debil

litamiento de la ya muy precaria administración tributaria del país. El alarmante grado de ineficiencia que se llegó a alcanzar, se puede ilustrar con los resultados del seguimiento de lo que sucedió finalmente con el trabajo de auditoría interna y externa para el año gravable de 1979. Un total de 2.663 requerimientos especiales, por valor de 22.244 millones de pesos de auditoría interna y de 1.721 millones de pesos de auditoría externa (que ya de por sí demuestra la muy precaria acción de la auditoría) se convirtieron apenas en un total de 13.022 millones de pesos de mayor valor de liquidaciones oficiales sobre privadas (el 54.3% del valor inicial); estas fueron reclamadas en una proporción sustancial y se falló a favor del contribuyente, en las oficinas de reclamos, por 6.160 millones de pesos y, en apelación ante la Dirección de Impuestos, por 2.617. Así, aún en la vía administrativa se había reducido a apenas un 10% el mayor valor de la ya de por sí precaria acción inicial de la auditoría. De los 4.604 millones de pesos restantes, se habían recaudado a la fecha (Julio 1985) por vía persuasiva apenas 2 millones de pesos y no fué posible obtener información sobre qué parte del resto fué pagado voluntariamente por los contribuyentes, fué apelada ante el Consejo de Estado o simplemente pasó a engrosar la cartera morosa. Un seguimiento similar para el año gravable de 1981 demostró un nivel más bajo de trabajo inicial de la auditoría, aunque más efectivo, de modo que resultó en una cifra análoga en términos absolutos de mayor valor por recaudar al final del proceso en

la vía administrativa 1/.

Este estado de cosas obedece a algunas fallas que vienen de tiempo atrás, pero también a otros factores que agudizaron el problema a partir de 1974. En particular, la ley procedimental se ha diseñado en Colombia hasta hace muy poco con miras casi exclusivas a la 'defensa' de los derechos del contribuyente, imponiendo figuras de excepción en el derecho universal, tales como rígidos plazos de prescripción de la acción de revisión y de fallo de recursos por parte de la administración, que equivalen a aceptar en forma definitiva la declaración privada del contribuyente o la validez de sus reclamos (lo que se denomina el 'silencio administrativo positivo'), así como otra serie de normas que entraban en demasía la acción de la administración y facilita e invita a la evasión.

Quizás el problema más grave se encuentra en el régimen probatorio, que descansa casi absolutamente en la contabilidad formal; y en un sistema sancionatorio ineficaz, por lo irrisorio de algunas sanciones y lo excesivo de otras (que no permite aplicar -

1/ Hay otras demostraciones prácticas de la ineficiencia de la labor administrativa, como la que se hizo patente en una indagación efectuada como parte del Estudio Nacional de Energía sobre la tributación de las empresas petroleras. Se encontró en esa oportunidad (1980) que no se habían hecho revisiones tributarias sino muy ocasionalmente a las compañías entre 1974 y 1980 y cada vez por parte de funcionarios diferentes y no especializados; más grave aún, vino a enterarse en ese momento la Dirección de Impuestos de que hacía 6 años que las compañías petroleras no cancelaban el impuesto de remesas en la oficina de control de cambios, en virtud de una interpretación liberal por parte de esta última oficina de las normas legales y las resoluciones emanadas de la Dirección.

las) y el uso recurrente de las amnistías.

Con la reforma de 1974 se intentó corregir o moderar el efecto de algunas de estas disposiciones; no obstante, la Corte Suprema declaró inexecutable esta parte de la reforma y el Congreso posteriormente modificó de manera fundamental la iniciativa del gobierno 1/. En 1979, la ley de 'alivio' dispuso modificaciones que entrabaron aún más el proceso administrativo. Sólo hasta 1983 y 1984 se introdujeron algunas normas correctivas, pero de nuevo el Congreso vetó la mayoría de las propuestas de la administración.

En segundo lugar, la administración de impuestos carece casi completamente de autonomía en el manejo de su personal, de suministros, etc.; por su carácter de dirección del Ministerio de Hacienda. Un proyecto presentado en 1983, con miras a resolver este problema, no fué atendido por el Congreso.

Dentro de este marco adverso, la situación se agravó considerablemente a partir de 1974 por 3 razones fundamentales : 1) Dos largas huelgas, en 1975 y 1979, que

1/ De lo poco que quedó en esta materia en 1974, fué la introducción de intereses sobre cifras en discusión, para frenar la tendencia existente a financiarse con el fisco.

tuvieron un considerable costo administrativo en retraso de la acción de la administración, pérdida de documentos y despido de funcionarios; 2) Un intento ambicioso de modernizar el proceso de selección de casos de auditoría y de pasar de la revisión universal a una selectiva, que resultó en una disminución excesiva del nivel de actividad de la auditoría y las revisiones oficiales y no logró consolidar procedimientos apropiados de selección. Este 'fracaso' se debió, en parte, al carácter muy ambicioso de las reformas administrativas, que sumado al cambio profundo en la parte sustantiva de los impuestos, constituyó una carga intolerable para la débil administración. De otra parte, las reformas exigían para su aplicación un aumento de presupuesto de la Dirección, que se frustró ante la política de austeridad de gasto aplicada a partir de 1976 por razones macroeconómicas; 3) Finalmente, una mayor tolerancia de la evasión por parte del gobierno, dada la relativa abundancia de recursos.

Conviene señalar que los problemas administrativos parecen haber afectado mucho menos el recaudo del impuesto a las ventas, a pesar de la relativa 'desadministración' de este tributo.

D. Recaudos de los Impuestos de Renta. El efecto de la Inflación, de las Retenciones, los Anticipos y las Amnistías

En las secciones A y B hemos analizado el efecto de las Reformas posteriores al 74 y del com

portamiento de la evasión sobre los impuestos declarados por los contribuyentes. La evolución de los recaudos depende, además, de la de las retenciones y anticipos, de las liquidaciones de revisión, de los aumentos o disminuciones de la cartera mora sa y de la tasa de inflación. En esta sección se analizan estos factores y, en particular, el efecto de los cambios legales en el régimen de retención y anticipos y el de las amnistías.

Los Cuadros VIII-14 a 16 presentan la evolución de las cifras básicas y 2 formas alternativas de presentación, útiles para el análisis. El valor del impuesto a cargo en las liquidaciones privadas se consigna en el año que debe recaudarse, es decir, uno después del año gravable correspondiente.

Debido a que el producto de las liquidaciones privadas se recauda en el año siguiente, cuando aumenta la tasa de inflación los recaudos se afectan negativamente en términos reales y lo contrario sucede cuando desciende la tasa de inflación. La comparación de las columnas IRC e IR del Cuadro VIII-14 muestran con claridad estos efectos que agravaron la situación real del recaudo entre 1972 y 1974 y 1979 a 1981 y la mejoraron en los otros años, especialmente en 1978; según que se acelerara o desacelerara la tasa de inflación.

Por su parte los aumentos en retenciones y anticipos fueron particularmente importantes en el período 1968-1974 (y, especialmente hasta 1972), cuando se implantó

gradualmente el sistema vigente, y a partir de 1983 debido a la reforma del régimen de anticipos establecido por la Ley 9a., los aumentos en tasas de retención decretados en 1984 y la ampliación del sistema de retenciones permitido por la Ley 50 de 1984. La mayor 'anticipación' de recaudos explica en muy buena parte el comportamiento de estos en esos períodos e, incluso, permitió encubrir, así fuera parcialmente, el grave deterioro en los impuestos declarados que tuvo lugar entre 1970 y 1973 (con su efecto negativo sobre recaudo entre 1971 y 1974), así como en 1982 (que se debió haber manifestado en 1983).

A su turno, el bajo crecimiento de los recaudos por retención en 1975 refleja el efecto de la baja en tarifas; el crecimiento modesto en 1976 y 1977 pudo estar afectado por las leyes de 1975 y 54 de 1977. Los muy altos de 1979 y 1980 se deben a tablas de retención equivocadas que originaron mayores devoluciones en los años siguientes a su corrección en 1981.

Entre tanto, la cartera morosa (III b, Cuadro VIII-15), que venía creciendo hasta 1973, se redujo en 1974 como resultado de la amnistía de intereses decretada en Octubre del 74, en conjugación con la reforma expedida en ese año. A partir del 75 volvió a aumentar, en forma cada vez más acelerada hasta 1978, para reducir notoriamente su tasa de crecimiento en 1979, como resultado de la nueva amnistía incorporada en la Ley 20 de 1979. Este fenómeno se repite una vez más entre 1980 y 1983 : el

crecimiento del debido cobrar se acelera en 1981 y 1982, para volver a disminuir en 1983, debido a la amnistía decretada por emergencia económica a fines de 1982.

En conclusión, el comportamiento de la cartera morosa está profundamente asociado con la expedición periódica de leyes de amnistía de intereses. Estas no solamente 'funcionan' cuando se otorgan, sino que los contribuyentes, ya acostumbrados a que cada gobierno decreta la suya, dejan de cumplir en forma creciente con sus obligaciones de pago en anticipación de la próxima.

La evolución de la acción administrativa de revisión (Columna III a, Cuadro VIII-15) en su mayor parte afecta el movimiento de la cartera morosa. Así, sus incrementos en 1977, 1980 y 1981 correspondieron con aumentos equivalentes o mayores en el debido cobrar; lo inverso sucedió con su reducción en 1979. Ello indica que, en su mayor parte, el aumento en impuestos a cargo debido a liquidaciones de revisión es reclamado por los contribuyentes 1/ y por lo tanto, su efecto sobre recaudos si acaso se da con un rezago de 2 ó más años.

Debido a lo anterior, la evolución de los recaudos se explica mejor por el efecto neto de 'aumentos por revisión menos aumentos en el debido cobrar' que por cualquier otra de estas

1/ Véase Sección C.

dos variables considerada independientemente. Así por ejemplo, la evolución del 'pago voluntario' (Columna III; Cuadros VIII-15 y 16) permite explicar el deterioro que tuvo lugar en los recaudos en 1976, pese a que los impuestos liquidados en el año gravable de 1975 aumentaron considerablemente debido a la aplicación de medidas de la reforma de 1974 que tuvieron vigencia o efecto solo a partir de ese año, como se concluyó en secciones anteriores.

De esta manera el Cuadro VIII-16 ofrece la mejor explicación de las causas del comportamiento de los recaudos en el período bajo análisis. Así, en 1970, el 'pico' en recaudos se explica porque a un aumento importante en los impuestos declarados, se sumó el mayor efecto real de aceleración del régimen de retenciones y anticipos en el período bajo estudio, como consecuencia de la Ley de 1969. En 1972 el aumento moderado en el recaudo se debió en su totalidad a una aceleración en el 'pago voluntario', que más que compensó el deterioro de los impuestos liquidados por el año gravable anterior. En 1973, a la disminución en impuestos declarados por el año gravable de 1972, se sumó el efecto de la aceleración en la tasa de inflación y un incremento en la morosidad. En 1974 la baja en impuestos liquidados por el año anterior fue en gran parte compensada por los efectos de la amnistía. En 1975, la amnistía y la baja en la tasa de inflación acentuaron el impacto de la reforma de 1974 (que se manifestó tanto en un gran aumento de los impuestos liquidados por 1974, como de los anticipos por 1975) para producir un incremento espectacular en el recaudo (37.92% en términos reales). Por el contrario, los efectos positivos de la reforma sobre los impuestos declarados en el año gravable de 1975 fueron contrarrestados en 1976 por un incremento en la morosidad, una desaceleración de los recaudos por retención (debida a la Ley 49 de 1975) y un nuevo aumento en la tasa de inflación. En 1977 al deterioro en los impuestos liquidados por el año gravable de 1976 (por el aumento en evasión y debilitamiento del régimen presuntivo) se sumó la aceleración en la tasa de

inflación y un aumento continuado en la morosidad. En 1978 el aumento moderado en el recaudo se debió en su totalidad a la baja en la tasa de inflación. En 1979, el efecto de la amnistía compensó los efectos de la fuerte reducción de impuestos liquidados por el año gravable de 1978 (debidos en parte a la Ley 54 de 1977 y en parte a aumentos en evasión) y la nueva aceleración de la inflación. En 1980 el estancamiento en el recaudo se debió íntegramente a un incremento en la morosidad. En 1981 varios factores se suman para producir uno de los peores resultados en recaudo en el período: los efectos de la Ley 20 de 1979 sobre los impuestos del año gravable 1980 y los anticipos por 1981, así como el continuado aumento de la morosidad. En 1982 es este último factor el responsable de una nueva reducción en el recaudo real. Por el contrario, la amnistía de finales de 1982, una aceleración notable en las retenciones y la baja en la tasa de inflación generaron en 1983 un aumento significativo en los recaudos reales, pese al fuerte deterioro de los impuestos declarados por el año gravable de 1982. Por último, en 1984 un nuevo aumento en la morosidad amortiguó el efecto benéfico de la Ley 9a. de 1983 y del aumento continuado en los recaudos por retención.

E. Tasas efectivas y evasión del impuesto a las ventas

El cálculo de las tasas efectivas de tributación por sector industrial, se hizo sobre la base de una muestra que contiene 101 empresas manufactureras. La información acerca del valor agregado de estas empresas agrupadas por sectores (obtenida en el DANE), fué comparada con el monto de impuesto a cargo del mismo conjunto de empresas. La información de tributación a las ventas la suministró la DIN.

Los resultados, que se presentan en el Cuadro VIII-17, permiten observar cómo las diferencias en las tasas efectivas entre sectores son mayores a las que cabía esperar. Adicionalmente, al interior de un sector se presentan significativos cambios en las tasas efectivas de un año a otro, y en aquellos casos en los que se separó un subconjunto de empresas de la muestra inicial al interior de algunos sectores, las disparidades en las tasas efectivas también fueron notorias. Estos dos últimos hechos permitirían sospechar la existencia de un alto grado de evasión en algunas empresas o ramas. 1/

Los sectores alimentos (311) y bebidas (313) presentan saldos a favor durante todo el período de análisis. Las bebidas tienen un saldo menor debido a la inclusión de las cervecerías que en teoría tienen una tarifa positiva; sin embargo, de las tres cervecerías consultadas sólo una registró impuestos a cargo, las restantes siempre tuvieron saldo a favor. El sector textiles presenta una tarifa efectiva que oscila alrededor del 2%, considerablemente inferior al 6% teórico. El caso de las confecciones (sector

1/ No obstante, la variación en las tasas efectivas por sectores también puede atribuirse a diferencias en el ritmo de acumulación o desacumulación de inventarios de un año a otro. Así, períodos de desacumulación corresponden con aumentos en el pago de impuestos a las ventas, mientras que durante la acumulación de existencias ocurre lo contrario.

322) evidencia las diferencias que pueden existir en las tarifas efectivas entre empresas al interior de una agrupación industrial. El papel, con una tarifa teórica del 15%, registra tasas efectivas de alrededor de 6-7% lo que sugiere la presencia de una fuerte evasión. Sin embargo, esta diferencia entre las tasas teórica y efectiva es aún mayor en el caso de los productos plásticos. En efecto, con una tasa teórica también del 15%, sólo tributan en promedio el equivalente al 2.5% de su valor agregado 1/.

De otra parte, dentro de los sectores con saldo a favor son los productos de caucho los que registran un nivel más alto (9-13% del valor agregado). Adicionalmente, uno de los sectores con mayor tributación efectiva (11%-16%) es el de maquinaria y equipos (383) que en teoría se encontraban gravados en el período 1975-1983 a una tasa del 6% 2/. De otra parte, debe señalarse que al interior de las 101 empresas consultadas se encontraron grandes diferencias en la tributación a las ventas de empresas que dentro de una misma actividad tienen un valor agregado similar. Por último, la inexistencia de una tendencia bien definida en las tasas efectivas de tributación a las ventas sugiere que el grado de evasión de este impuesto no ha ido en aumento durante los últimos años. Por el contrario, las tasas efectivas no presentan un deterioro a lo largo del período 1975-1983 por lo que puede confirmarse la hipótesis acerca de la mayor duración de los efectos sobre la tributación a las ventas de la reforma de 1974-75 en comparación con los efectos sobre los impuestos a la renta.

-
- 1/ La presencia de tasas efectivas inferiores a las teóricas puede explicarse parcialmente por las devoluciones de pagos del impuesto a las ventas sobre insumos gravados con una tarifa superior a la del correspondiente bien final.
- 2/ También debe considerarse que en este sector (383) se encuentran incluidos algunos bienes de consumo durable (como los electrodomésticos) con una tasa del 15%.

APENDICE

METODOLOGIA PARA EL CALCULO DE LOS EFECTOS DE LOS ALIVIOS DE 1975, 1977 y 1979 SOBRE LA LIQUIDACION DEL IMPUESTO DE RENTA

Los alivios otorgados en 1975, 1977 y 1979 al permitir ajustes por inflación en las tablas de tarifas y en los descuentos, ocasionaron reducciones en el valor de los impuestos liquidados por las personas naturales. La cuantificación de estas reducciones en la tributación se realizó sobre la base del año gravable 1976, para el cual se dispone de la información de renta líquida gravable, impuesto de renta e impuesto neto de renta, para cada estrato de la tabla de tarifas.

La primera etapa de metodología utilizada consistió en construir unas nuevas tablas que simulen, en términos de la tabla de 1976, lo que hubiera significado la inexistencia de dichos alivios. Así, si se considera que N_k^{76} , son los intervalos de la tabla original del año 1976, se puede establecer que las modificaciones en las tablas atribuíbles a los alivios son :

a. Alivio de 1975 (introduce una corrección del 8% anual en los niveles de la ta

bla)

$$\tilde{N}_k = \frac{N_k^{76}}{1.08}$$

- b. Alivio de 1977 sobre ese mismo año gravable (introduce una corrección del 14% en la tabla)

$$\tilde{N}_k = N_k^{76} \frac{1.08}{1.14}$$

- c. Alivio de 1977 sobre las liquidaciones del año gravable de 1978 (introduce una corrección adicional equivalente al 60% de la inflación entre septiembre de 1977 y septiembre de 1978).

$$\tilde{N}_k = N_k^{76} \frac{(1.08) (1.08)}{(1.14) (1 + 0.6 \pi_{78})}$$

donde π_{78} es la inflación entre septiembre de 1977 y septiembre de 1978.

- d. Alivio de 1979 (corrección plena por inflación).

$$\tilde{N}_k = N_k^{76} \frac{1 + 0.6 \pi_{79}}{1 + \pi_{79}}$$

donde π_{79} es la inflación entre septiembre de 1978 y septiembre de 1979.

Una vez construidas las tablas que aislan los efectos de los alivios se calcularon las tasas medias de tributación para cada estrato. Para esto fué preciso encontrar las ta

tas marginales que corresponden a los nuevos estratos dado que los intervalos se superpusieron con relación a los originales.

Así para el nuevo intervalo $\tilde{K}$ la tarifa marginal correspondiente es un promedio igual a

$$\tilde{\tau}_{mgK} = \alpha_k \cdot \tau_{mg\ k-1} + (1 - \alpha_k) \tau_{mg\ k}$$

donde

$$\alpha_k = \frac{\tilde{N}_k - N_k}{\tilde{N}_{k+1} - \tilde{N}_k}$$

Utilizando la nueva tarifa marginal para los intervalos se calculó la tarifa media para el punto medio de cada intervalo. Posteriormente, si se considera que :

$$IR_k = (RG_k - RE_k) \tau_{ME\ K}$$

donde

IR_k = Impuesto a la renta antes de descuentos en el intervalo k

RG_k = Renta gravable en el intervalo k

RE_k = Renta exenta en el intervalo k

$\tau_{ME\ K}$ = Tarifa media en el intervalo k

El impuesto a la renta (antes de descuentos) en el nuevo intervalo ($\tilde{IR}_k$) es :

$$\tilde{IR}_k = (RG_k - RE_k) \tilde{\tau}_{ME}^K,$$

donde $\tilde{\tau}_{ME}^K$ es la tarifa media redefinida para los nuevos intervalos que incorporan el efecto de los alivios.

Utilizando las dos últimas ecuaciones se puede establecer que :

$$\tilde{IR}_k = IR_k \frac{\tilde{\tau}_{ME}^K}{\tau_{ME}^K}$$

Como todos los elementos del lado derecho son conocidos, se puede entonces calcular el impuesto a la renta correspondiente a una situación sin alivios.

De otra parte, el impuesto neto de Renta del intervalo K (INR_k) se define como :

$$INR_k = IR_k - \beta_k D_k$$

donde D_k son los descuentos del intervalo K y β_k la proporción de esos descuentos que efectivamente disminuye el impuesto de renta. Es decir :

$$\beta_k = \frac{IR_k - INR_k}{D_k}$$

Para el cálculo del impuesto neto de renta en la simulación del efecto de los alivios

no basta con reemplazar el Impuesto de Renta original (antes de descuentos) por el calculado en la etapa anterior. En efecto, los descuentos también se vieron afectados por los alivios por lo que es necesario corregirlos de una manera inversa a la que se hizo con las tablas.

Así, los nuevos descuentos son :

a. Alivio 1975 :

$$\tilde{D}_k = D_k^{76} (1.08)$$

b. Alivio 1977 :

$$\text{-Efecto año gravable 1977 : } \tilde{D}_k = D_k \frac{1.14}{1.08}$$

$$\text{-Efecto año gravable 1978 : } \tilde{D}_k = D_k \left(\frac{(1.14) (1 + 0.6 \pi_{78})}{(1.08)} \right)$$

c. Alivio 1979

$$D_k = D_k^{76} \left(\frac{1 + \pi_{79}}{1 + 0.6 \pi_{79}} \right)$$

De esta manera se calculó el nuevo impuesto neto de Renta como :

$$\tilde{INR}_k = \tilde{IR}_k - \beta_k \tilde{D}_k$$

Sin embargo, los intervalos de menores ingresos en el año gravable 1976 presentan unos descuentos superiores al impuesto de Renta antes de descuentos. Como esta circunstancia hace inaplicable la fórmula anterior, se optó por solucionar este problema de dos maneras alternativas :

- a. Poner cero de $\widetilde{INR}_k$ cuando $\widetilde{D}_k > \widetilde{IR}_k$
- b. Calcular para el año gravable de 1976 un valor γ_k tal que :

$$\gamma_k = INR_k * (D_k - IR_k)$$

y aplicarlo en el cálculo del $\widetilde{INR}$ de aquellos intervalos para los que $\widetilde{D}_k > \widetilde{IR}_k$.

De tal manera que :

$$\widetilde{INR}_k = \gamma_k / (\widetilde{D}_k - \widetilde{IR}_k)$$

Una vez calculados los nuevos $\widetilde{INR}$ para cada intervalo y para cada "alivio" para el cual se hizo el ejercicio, se sumaron todos los intervalos y se obtuvo el efecto de los alivios sobre el impuesto de Renta como :

$$\Delta INR^i = \frac{\sum_k \widetilde{INR}^i}{\sum_k INR_{76}}$$

donde i corresponde a cada una de las cuatro simulaciones.

Cálculo de efecto sobre el Impuesto de Ganancias Ocasionales

El impuesto de ganancias ocasionales para cada uno de los nuevos intervalos ($\tilde{IGO}_k$) se define como :

$$\tilde{IGO}_k = IGO_k \frac{\tilde{\tau}_{Mg K}}{\tau_{Mg K}}$$

y la disminución de IGO es

$$\Delta IGO = \frac{\sum_k \tilde{IGO}}{\sum_k IGO}$$

Sin embargo, en el año gravable 1979 el cálculo del alivio sobre el impuesto de ganancias ocasionales fué diferente pues no sólo cambiaron las tarifas marginales, sino también la fórmula de cálculo de este impuesto.

Así el $\tilde{IGO}^{79} = \tilde{\tau} \cdot GOC_k$

donde GOC_k = Ganancias ocasionales en el intervalo K

$$\tilde{\tau} = \text{Máximo entre } (0.1 \text{ y } \frac{\tilde{\tau}_{Mg K}}{2})$$

Así,
$$\tilde{IGO}_k^{79} = \frac{\text{Máx } (0.1, \frac{\tilde{\tau}_{mg K}}{2})}{\tau_{mg K}} \cdot IGO_k^{76}$$

Cálculo de los efectos de los alivios sobre el impuesto de patrimonio

La metodología es equivalente a la del cálculo del efecto sobre el impuesto de Renta.

Se tiene una tabla de intervalos y sus correspondientes tarifas marginales para el año gravable 1976 (N_{kp}^{76} y π_{mgkp}^{76}). Se modificó la tabla de una manera idéntica a la del impuesto de renta para involucrar los efectos de los diferentes alivios :

$$\begin{aligned}
 \text{Así, } \tilde{N}_{kp} &= N_{kp}^{76} / 1.08 && \text{Alivio 1975} \\
 &= N_{kp}^{76} \frac{1.08}{1.14} && \text{Alivio 1977 (efecto año 1977)} \\
 &= N_{kp}^{76} \frac{(1.08)^2}{(1.14)(1+0.6\pi_{78})} && \text{Alivio 1977 (efecto año 1978)} \\
 &= N_{kp}^{76} \frac{1 + 0.6\pi_{79}}{1 + \pi_{79}} && \text{Alivio 1979}
 \end{aligned}$$

Con las nuevas tablas se calcularon las tarifas marginales correspondientes y posteriormente las tarifas medias del impuesto de patrimonio asociadas a los puntos medios de cada intervalo

Finalmente, el impuesto de patrimonio en la situación sin alivios ($\tilde{IP}_k$) para el intervalo K se calculó como :

$$\tilde{IP}_k = IP_k^{76} \frac{\tilde{\tau}_{mepk}}{\tau_{mepk}}$$

donde $\tilde{\tau}_{mepk}$ = Es la tarifa media del impuesto de patrimonio para el intervalo K.

La diferencia entre una y otra situación (con y sin alivios) se obtuvo entonces como:

$$\Delta IP^i = \frac{\sum_K \tilde{IP}_k^i}{\sum_K IP_k} ;$$

donde i es cada uno de los cuatro alivios considerados

CUADRO VIII - 1
EFECTO TEORICO DE LAS REFORMAS
Variaciones Porcentuales

	Impuesto de Renta antes de descuentos	Impuesto Neto de Renta	Impuesto de Ganancias ocasionales	Impuesto Patrimonio	Impuesto a Cargo
Alivio 1975 <u>1/</u>	-4.76	-11.89	-3.89	-2.68	-9.56
Alivio 1977	Efecto 1977 <u>1/</u>	-3.32	- 8.61	-2.68	-1.86
	Efecto 1978 <u>1/</u>	-4.07	-10.51	-3.28	-2.4
Alivio 1979 <u>1/</u>	-5.21	-12.14	-50.0	-3.04	-11.43
Reforma 1983 <u>2/</u>	n.d.	-10.9	n.d.	n.d.	n.d.
		-9-12			

1/ Simulados sobre año gravable 1976.

2/ Simulados sobre año gravable 1980.

FUENTE : Cálculos de los autores.

CUADRO VIII - 2
LIQUIDACIONES PRIVADAS

Año Gravable	Personas Naturales		Sociedades		Total	
	Valor	Tasa de crecimiento Real ^{a/}	Valor	Tasa de crecimiento Real	Valor	Tasa de crecimiento Real
1970	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.915	-
1971	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6.304	- 4.06
1972	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.473	4.87
1973	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8.240	- 7.83
1974	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12.925	27.17
1975	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	20.081	27.24
1976	9.738.2	n.d.	11.131	n.d.	20.869	-13.76
1977	13.816	8.06	14.181.9	- 2.95	27.998	2.19
1978	15.826.7	-3.7	17.182.1	1.90	33.009	- 0.84
1979	19.452	-0.7	23.700	11.40	43.152	5.58
1980	23.246	-4.3	26.152	-11.65	49.399	- 8.34
1981	27.641	-5.6	39.678	20.42	67.319	8.16
1982	38.242	11.1	38.697	-21.66	76.939	- 8.20
1983	42.976	-6.0	53.193	14.94	96.169	4.52
1984 ^{1/}	52.428	4.7	64.171	3.54	116.599	4.06

^{1/} Cifras hasta septiembre de 1985.

^{a/} Series deflactadas por el IPC - Empleados.

FUENTE : Cálculos propios sobre información de la DIN.

CUADRO VIII - 3
INDICE ELUSION - EVASION

Año Gravable	Liquidación Privada P.N.	Impuesto de Renta teórico	Renta Líquida teórica correspondiente.	Impuesto de Renta teórico	Indice de Elusión - Evasión	
	1/	Cálculo A 3/	2/	Cálculo B 4/	(1 - (3)/(1))	(1 - (4)/(1))
1970	2.110,4					
1971	2.249,5					
1972	2.666,2					
1973	2.939,9					
1974	4.611,8	31.638,2	167.043,125	29.097,9	85,29	84,15
1975	7.165,1	42.751,135	209.676,25	38.373,5	83,22	81,31
1976	8.378,9	61.799,902	315.938,16	54.115,9	86,43	84,51
1977	10.621,6	92.695,409	424.410,32	79.293,5	88,54	86,59
1978	12.167,6	131.731,26	544.127,13	107.200,8	90,75	88,64
1979	14.954,7	164.611,4	700.535,74	138.787,4	90,9	89,22
1980	17.871,5	214.120,27	925.091,04	183.166,8	91,65	90,24
1981	21.250,4	272.254,35	183.156,99	230.162,4	92,19	90,76
1982	29.400,4	342.975,527	1.497.521,27	290.137,1	91,42	89,87
1983	33.039,9	310.705,566	1.824.972,99	279.979,6	89,36	88,19
1984	40.306,6 *					

* Septiembre de 1985.

- 1/ Se toma la liquidación privada de personas naturales multiplicándola por $\alpha = \frac{\text{Impuesto básico renta}}{\text{Impuesto básico renta} + \text{Impuesto patrimonio}}$ en 1976 que es igual a 0.7688.
- 2/ Se toma el Ingreso per-cápita para cada decil de la PEA. Luego se le aplica la tarifa para obtener el impuesto, en seguida se realizan los descuentos que se suponen iguales para todos los deciles, una vez obtenido el impuesto neto per-cápita en cada decil (aquel para el cual el Descuento > Impuesto se supone un impuesto neto nulo) se multiplica por el número de personas por decil y se suma obteniendo así el total del impuesto de renta teórico para cada año.
- 3/ Es la suma de los ingresos totales de los deciles que finalmente tienen un impuesto neto positivo.
- 4/ Una metodología similar a la de 2/ pero con la diferencia de que no se toma la distribución de Ingresos por deciles de

FUENTE : Cálculo de los autores.

CUADRO VIII - 4

SIMULACION EFECTOS MEDIDAS LEY 9 DE 1.983.
SOBRE IMPUESTO LIQUIDADO POR PERSONAS NATURALES

Ajuste Tarifas			
Imporenta	(- 10.9%)	a	(-12%)
Desgravamen rendimientos			
Financieros	(- 0.97%)	—	(-1.9%)
Alivio doble tributación	(- 5.6%) ^{1/}	—	(-7%) ^{2/}
<u>TOTAL</u>	(-17.5%)		-(-20.9%)
<u>OBSERVADO</u>		(-6%)	

Fuente: Cálculo autores con base en datos de la DIN.

^{1/} Cálculo con base en liquidaciones año gravable 1.980

^{2/} Cálculo con base en liquidaciones año gravable 1.983

CUADRO VIII - 5

EVOLUCION DE LOS AVALUOS CATASTRALES

(Millones de Pesos)

Año	Avalúos	En pesos ^{1/} de 1970	Crecimiento Real (%)
1970	89.128.5	89.128.5	-
1971	100.029.7	87.209.8	- 2.15
1972	111.096.5	85.001.2	- 2.53
1973	126.754.1	77.525.4	- 8.79
1974	138.232.6	66.650.3	-14.03
1975	157.826.1	64.524.1	- 3.19
1976	182.560.9	59.292.3	- 8.11
1977	209.092.0	49.819.4	-15.98
1978	286.374.4	61.047.6	22.54
1979	345.426.7	57.161.5	- 6.36
1980	445.896.8	58.608.9	2.53
1981	534.481.8	55.582.6	- 5.16
1982	614.079.3	51.335.8	- 7.64
1983	863.971.9	71.651.3	39.57
1984	1.019.441.2	71.705.8	0.08
1985	1.236.241.1	72.891.6	1.65

^{1/} Serie deflactada por el IPC del DANE.

FUENTE : Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

CUADRO VIII - 6

EFECTOS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS AVALUOS CATASTRALES SOBRE

LA TRIBUTACION A LA RENTA

Año	Indice al Patrimonio		1 + tasa de Inflación	1 Efectos sobre Impuesto de Patrimonio	2 Efectos sobre impuesto de renta vía renta presuntiva		3 Efecto total sobre liquidac. privadas	
	a/	$\Delta\%$	b/	c/	$\beta=0.3$	d/	$\beta=0.15$	
				%				
1970	56.47		1.073					
1971	63.38	1.2236	1.109	0.54			0.12	
1972	70.39	1.1106	1.132	-0.84			-0.194	
1973	80.31	1.1409	1.196	-2.05			-0.47	
1974	87.59	1.09065	1.233	-5.14			-1.188	
1975	100.0	1.1417	1.221	-2.89	-3.2	-1.6	-3.12	-1.9
1976	115.67	1.1567	1.205	-1.78	-1.57	-0.785	-1.61	-1.02
1977	132.48	1.1453	1.313	-5.68	-3.57	-1.785	-4.05	-2.69
1978	181.45	1.3696	1.189	6.76	-1.10	-0.55	0.72	1.14
1979	218.87	1.2062	1.238	-1.14	3.19	1.595	2.19	0.96
1980	282.53	1.2908	1.249	1.49	-1.03	-0.515	-0.44	-0.05
1981	338.66	1.1987	1.26	-2.16	0.73	0.365	0.06	-0.21
1982	389.09	1.1489	1.245	-3.43	-1.12	-0.56	-1.65	-1.22
1983	547.42	1.4069	1.196	7.85	-1.18	-0.59	0.91	1.36
1984	645.93	1.1799	1.165	0.57	6.23	3.115	4.92	2.52
1985	783.31	1.2127	1.235	-0.80	-1.34	-0.67	-1.22	-0.7

a/ Indice del patrimonio declarado a fin de año (nominal).

b/ IPC - Empleados.

c/ Definido como α (crecimiento en el índice de patrimonio / tasa de inflación), donde α = Patrimonio en bienes raíces / patrimonio total. Se tomó un valor $\alpha = 0.44536$ observado en 1976.

3. Promedio ponderado de 1 y 2. Factor de ponderación, participación de cada uno de los componentes en el impuesto de renta y complementarios.

d/ Calculado como β (crecimiento en el índice de patrimonio en el período t-1 / tasa de inflación). β equivale a la relación: impuesto de renta presuntiva / impuesto de renta total. En los cálculos se supuso dos sensibilidades para (0.15 y 0.3).

FUENTE: Cálculo de los autores con base en el Cuadro VI - 5 y datos de la DIN.

CUADRO VIII - 7

EFFECTOS DISPOSICIONES 1.977 - 1.979 SOBRE
IMPUESTOS LIQUIDADOS POR SOCIEDADES

Normas de Depreciación (1.977)	(-6.6%)	-	(-7.2%)
Exención Ganancias Ocasionales (Ley 20 - 1.979)	(-1.7%)	-	(-4.8%)
Deducciones por inversiones en Sociedades Anónimas (Ley 54 de 1.977)	(-0.4%)	-	(-0.5%)

Fuente: Cálculo Autores con datos DIN

CUADRO VIII-8

SIMULACION EFECTOS LEY 9 DE 1.983 SOBRE IMPUESTOS LIQUIDADOS POR SOCIEDADES

Rebaja tarifas			
Sociedades Limitadas		- 1.5%	
Cambio descuento especial			
Anónimas Nacionales	0.1%	-	1.3%
<u>Normas de Presunción</u>	3.6%	-	5%
TOTAL	2.1%	-	4.7%
Observado		+ 14.9%	

Fuente: Cálculo autores con datos DIN.

CUADRO VIII-9
INDICADORES TRIBUTACION SOCIEDADES

CATEGORÍA	TOTAL SOCIEDADES		ANONIMAS		LIMITADAS		ESTATAL OMIXTA		EXTRANJERAS	
	1976	1981	1976	1981	1976	1981	1976	1981	1976	1981
Número de Sociedades	39.089	70.608	3.013	3.351	35.497	65.871	64.0	84.0	515.0	12.97
Total exentos/total declarantes	26.8	n.d	20.6	n.d	27.5	n.d	33.3	n.d	20.3	n.d
Renta líquida per-cápita	1.178	1.5	9.491	16.3	0.339	0.4	6.56	63.6	5.48	13.1
Impuesto básico de renta per-cápita	0.383	0.472	3.34	6.298	0.069	0.076	2.12	23.9	1.52	3.98
Patrimonio líquido per-cápita	4.907	10.1	36.14	98.97	1.908	3.40	26.6	762.6	26.23	71.96
Renta bruta y su distribución	486.570.7	713.177.1	54.61%	46.5%	44.54	31.4%	0.52%	8.98%	1.57%	13.08%
Renta líquida total y su distribución	33.215.8	103.860.2	66.32%	52.6%	27.5%	25.84%	0.23%	5.14%	5.94%	16.42%
Renta líquida/Renta Bruta	6.8%	4.6%	8.4%	5.2%	4.3%	3.0%	3.1%	2.7%	26.1%	17.0%
Renta líquida/Patrimonio líquido	17.3%	14.6%	20.2	16.5	13.5	12.0	4.5	8.3	14.6	18.3
Renta exenta y distribución	3.090.2	7.128	81.6%	42.78%	13.26%	24.7	0.55	6.36	4.53	26.2
Renta exenta/Renta líquida	9.3	6.9	11.4	5.6	4.5	6.6	22.6	8.5	7.1	10.8
Ganancias ocasionales y distribución	1.115.3	8.164	73.7%	58.6%	20.9%	27.0	1.3%	1.95%	4.1%	12.5%
Ganancias ocasionales/Renta lq + G. oc.	3.24%	7.28%	3.6%	8.04%	2.48%	7.58%	15.5%	2.90%	2.26%	0.93%
G. ocas. exenta/Renta lq. + G. oc.	n.d	4.81%	n.d	5.73%	n.d	4.74%	n.d	1.59%	n.d	2.83
Impuesto a cargo	9.498	27.697	78.4	62.7	15.3	15.6	0.2	2.3	6.2	19.4
Impuesto a cargo/Renta líquida	28.59	26.7	33.79	31.8	15.9	16.1	19.97	11.7	29.71	31.5
Impuesto a cargo/Renta bruta	1.95	1.24	2.83	1.67	0.68	0.48	0.61	0.31	7.77	5.37
Impuesto básico de Renta	12.794.5	33.311.7	71.22	63.36	16.0	15.12	0.99	6.02	11.8	15.50
Impuesto básico/Impuesto a cargo	1.347	1.20	1.224	1.214	1.408	1.166	8.31	3.20	2.57	0.961
Impuesto básico/Renta líquida	28.2	32.1	32.7	38.6	17.2	18.8	10.0	37.6	30.0	30.3
Imp. Gananc. ocas./gananc. ocas. grav.	n.d	57.3	n.d	79.5	n.d	29.9	n.d	43.4	n.d	43.8
Descuentos/Imp. básico R	22.7	74.6	25.7	36.7	19.6	25.6	109.0	786.2	1.6	0.6
Descuentos efect./total descuentos	57.3%	22.6%	53.7	48.1	72.6	55.6	62.02	6.7	117.4	1/
Patrimonio Bruto y distribución	69.170.6	356.376.2	57.1	57.1	31.8	24.8	2.91	12.8	8.14	3.3
Patrimonio líquido y distribución	19.183.2	713.177.1	56.7	46.5	35.3	31.4	0.9	9.0	7.04	13.1
Patrimonio lq./Patrimonio bruto	27.73	20.01	27.56	16.3	30.76	25.4	8.44	14.0	24.0	49.4
Bienes exentos/Patrimonio líquido	2.0	2.4	1.6	4.0	2.9	0.3	6.6	4.6	0.7	0.2
Bienes exentos/Patrimonio líquido	2.6	0.23	1.65	0.13	5.6	0.65	3.1	0.1	0.15	—
Retención/Impuesto a cargo	5.6	11.5	1.2	5.7	0.9	1.4	0.2	3.7	34.9	47.6
Anticipos + Retención/Impuesto a cargo	57.6	53.5	55.6	54.1	58.3	58.5	34.2	52.9	78.7	47.6
Renta Préstamo/Renta líquida	23.1	18.8	24.4	27.2	10.3	10.0	45.7	24.8	149.1	18.5

1/ Los descuentos efectivos son negativos.

FUENTE : DIN.

CUADRO VIII-10
INDICADORES TRIBUTACION SOCIEDADES

CATEGORIA	SECTOR		INDUSTRIA		COMERCIO		MINERO		FINANCIERO		TRANSPORTE	
	AGROPECUARIO											
	1976	1981	1976	1981	1976	1981	1976	1981	1976	1981	1976	1981
Número de sociedades	3.538	3.807	5.958	7.663	12.105	12.807	269.0	261.0	6.172	8.950	941	1.508
Renta líquida per-cápita	0.344	0.659	2.23	3.83	0.473	1.62	1.57	16.54	0.997	2.63	0.489	1.61
Patrimonio líquido per-cápita	3.74	9.73	13.03	20.93	2.12	7.01	17.89	131.61	8.518	20.80	3.686	7.77
Renta bruta y su distribución	3.14	5.19	41.52	22.49	35.3	12.6	0.6	4.81	9.03	26.1	2.6	1.64
Renta líquida y distribución	3.67	2.42	49.52	28.27	17.25	20.03	1.27	4.16	18.53	22.65	1.38	2.34
Renta líquida/Renta bruta	8.1%	3.0%	8.2%	4.7%	3.3%	2.8%	14.4%	17.1%	14.0%	8.8%	3.6%	3.8%
Renta líquida/Patrimonio líquido	9.2	6.8	21.7	18.3	22.3	23.2	8.8	12.6	11.7	12.6	13.2	20.8
Renta exenta y distribución	0.76	2.89	10.85	8.35	3.27	17.28	3.49	3.83	72.4	38.67	5.53	9.28
Renta exenta/Renta líquida	1.9	8.2	2.4	2.0	1.8	5.9	25.5	6.3	36.6	11.7	37.2	27.2
Impuesto a cargo	1.7%	1.8%	59.0	34.2	16.2	20.8	1.3	5.6	13.0	18.3	0.87	1.3
Impuesto a cargo/Renta líquida	12.87	20.1	31.36	32.2	30.37	26.88	30.37	35.9	20.1	21.6	17.9	14.5
Impuesto a cargo/Renta bruta	1.04	0.61	2.81	1.5	0.90	0.80	4.38	6.16	2.81	1.9	0.65	0.55
Impuesto básico de Renta	n.d	1.96	n.d	32.35	n.d	19.0	n.d	4.8	n.d	23.23	n.d	1.84
Impuesto básico/Impuesto a cargo	n.d	1.29	n.d	0.14	n.d	1.096	n.d	1.032	n.d	1.52	n.d	1.73
Impuesto básico/Renta líquida	n.d	26.0	n.d	36.7	n.d	30.4	n.d	37.1	n.d	32.9	n.d	25.2
Impuesto ganancia ocasional/ gan.ocas.	n.d	—	n.d	59.4	n.d	165.2	n.d	20.0	n.d	47.9	n.d	72.3
Descuentos/Impuesto básico	n.d	30.0	n.d	13.4	n.d	58.3	n.d	6.8	n.d	50.5	n.d	125.3
Patrimonio bruto y distribución	3.7	2.55	28.07	15.36	13.64	11.4	1.52	2.33	28.08	47.18	2.06	1.81
Patrimonio líquido y distribución	6.9	5.2	37.87	22.5	13.4	12.6	2.5	4.8	27.4	26.1	1.8	1.64
Patrimonio líquido/Patrimonio bruto	51.7	40.8	40.0	29.3	27.2	22.1	45.7	41.2	27.06	11.1	24.36	18.2
Patrimonio exenta/Patrimonio líquido	n.d	0.5	n.d	0.1	n.d	0.2	n.d	0.1	n.d	8.6	n.d	0.1
Retención/Impuesto a cargo	0.37%	10.9	0.71	4.7	0.64	5.2	0.0	7.2	17.9	7.6	0.0	16.1
Anticipos + Retención/ Imp. a cargo	48.6	63.2	41.3	56.0	44.2	50.1	41.6	29.9	50.5	50.0	65.5	57.9
Renta Préstamo/Renta líquida	14.4	22.2	22.69	20.9	24.2	12.2	47.2	4.6	27.4	25.0	42.8	9.1

FUENTE : DIN.

CUADRO VIII-11

INGRESOS BRUTOS, COSTOS Y DEDUCCIONES, RENTA LIQUIDA

Y RENTA EXENTA DE LAS SOCIEDADES

AÑOS GRAVABLES 1976 y 1980

(Miles de millones de pesos)

	Total	Anónimas	Limitadas	Extranjeras	Mixtas	POR SECTOR ECONOMICO					
						Manufac- turero	Agrope- cuario	Comercio	Servi- cios	Financiero	Minero
Ingresos Brutos :											
1976	486.5	262.5	214.1	7.54	2.49	199.5	15.1	171.8	34.1	43.9	2.9
1980	1.515.0	827.3	604.0	49.9	33.8	514.4	69.5	472.4	37.5	192.8	34.4
Costos y Deducciones											
1976	439.8	221.9	199.1	14.46	4.82	193.6	14.6	168.1	33.1	39.9	3.1
1980	1.519.0	789.3	647.2	45.1	37.6	523.8	67.9	487.5	37.4	175.9	34.3
Renta Líquida											
1976	33.2	22.02	9.13	1.97	0.076	16.44	1.22	5.73	2.3	6.16	0.44
1980	159.5	69.9	61.2	12.9	5.5	75.12	6.29	31.72	3.74	18.14	5.79
Renta Exenta											
1976	3.09	2.52	0.41	0.14	0.017	0.33	0.02	0.10	0.09	2.23	0.11
1980	3.74	2.4	0.7	0.5	0.09	0.6	0.08	0.54	0.108	1.40	0.37
Impuesto a cargo/ Ingresos Brutos											
1976	1.95%	2.6%	0.6%	7.4%	0.5%	2.81%	1.03%	0.90%	1.84%	2.82%	4.42
1980	1.46%	1.8%	0.7%	7.1%	0.8%	2.11%	0.79%	0.89%	1.11%	1.84%	3.16

FUENTE : Cálculos propios e información de la DIN.

CUADRO VIII-12

10

ESTADISTICA TRIBUTARIA SOBRE SOCIEDADES

AÑO GRAVABLE 1 9 8 2

IMPUESTO A CARGO - DISTRIBUCION PORCENTUAL

IMPUESTO A CARGO			(1) Número de Sociedades Anónimas	(2) Número de Sociedades Limitadas	(3) Número de Sociedades Mixtas	(4) Número de Sociedades Extranjeras	(5) Número de Sociedades No Definidas	(6) = $\sum_1^5$ Número Total de Sociedades
FU = 0			16.6	26.2	35.3	22.0	31.1	25.8
1	-	10.000	25.6	57.8	19.6	25.2	57.3	55.6
10.001	-	100.000	20.3	13.1	9.8	17.8	8.3	13.4
100.001	-	500.000	9.2	1.8	8.2	8.1	1.4	2.2
500.001	-	1.000.000	20.3	1.1	16.7	19.8	1.6	2.4
1.000.001	-	10.000.000	5.8	0.0	4.9	5.1	0.2	0.4
10.000.001	-	50.000.000	1.1	-	2.0	1.1	0.1	0.1
50.000.001	-	100.000.000	1.1	-	2.9	0.9	-	0.1
T O T A L			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Oficina de Estudios Tributarios. DIN.

eptm.

CUADRO VIII-13

DISTRIBUCION DE ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS

SEGUN VALOR DEL IMPUESTO A CARGO

AÑO GRAVABLE 1981

Impuesto a cargo según liquidación privada	Porcentaje de asalariados	Porcentaje de no asalariados
0	55%	20%
1 a 2.000	30%	
2.001 a 10.000	5%	45% <u>1/</u>
10.001 a 20.000	4%	
20.001 a 50.000	4%	17%
50.001 a 100.000	1%	10%
100.001 a 200.000	0.4%	4%
200.001 a 500.000	0.09%	3%
500.000 a más	—	1%

1/ Corresponde a un impuesto a cargo entre 1 y 20.000.

FUENTE : DIN.

CUADRO VIII-14

DATOS BASICOS, LIQUIDACIONES PRIVADAS, RETENCIONES, ANTICIPOS Y RECAUDO

	N O M I N A L						REAL (MILL. \$ 1975					CRECIMIENTO ANUAL REAL (MILL.\$1975)					
	R	IP	IR	RET	ANT	IPC	R	IP	IR	RET	ANT	R	IP	IRC	IR	RET	ANT
1968	3613	0	0	201	157	0.39	9384.42	0.00	0.00	522.08	407.79						
1969	4458	0	0	352	186	0.41	10820.39	0.00	0.00	854.37	451.46	15.30				63.65	10.71
1970	5617	0	362	539	1043	0.44	12708.14	0.00	819.00	1219.46	2359.73	17.45				42.73	422.69
1971	6484	5915	459	818	1445	0.49	13205.70	12046.84	934.83	1665.99	2942.97	3.92			14.14	36.62	24.72
1972	7624	6304	536	1159	1874	0.56	13736.94	11358.56	965.77	2088.29	3376.58	4.02	-5.71	-4.06	3.31	25.35	14.73
1973	8766	7473	572	1522	2512	0.66	13201.81	11254.52	861.45	2292.17	3783.13	-3.90	-0.92	4.87	-10.80	9.76	12.04
1974	10726	8240	759	2139	3237	0.82	13096.46	10061.05	926.74	2611.72	3952.38	-0.80	-10.60	-7.83	7.58	13.94	4.47
1975	18063	12925	752	2613	4931	1.00	18063.00	12925.00	752.00	2613.00	4931.00	37.92	28.47	27.17	-18.86	0.05	24.76
1976	20630	20081	801	3262	6079	1.21	17120.33	16664.73	664.73	2707.05	5044.81	-5.22	28.93	27.24	-11.61	3.60	2.31
1977	23814	23483	6138	4375	7616	1.58	15053.10	14843.87	3879.90	2765.49	4814.16	-12.07	-10.93	-13.76	483.68	2.16	-4.57
1978	30459	31152	8779	5614	9524	1.88	16192.98	16561.40	4667.20	2984.58	5063.26	7.57	11.57	2.19	20.29	7.92	5.17
1979	38341	33468	1101	8686	10746	2.33	16462.43	14370.12	472.74	3729.50	4614.00	1.66	-13.23	-0.84	-89.87	24.26	-8.87
1980	47871	43152	10384	13175	12801	2.91	16456.17	14833.96	3569.61	4529.05	4400.48	-0.04	3.23	5.58	655.10	21.44	-4.63
1981	53845	49399	17304	16093	14895	3.67	14691.68	13478.58	4721.42	4391.00	4064.12	-10.72	-9.14	-8.34	32.27	-3.05	-7.64
1982	66267	67319	20783	21215	17203	4.56	14522.68	14753.23	4554.68	4649.35	3770.11	-1.15	9.46	8.16	-3.53	5.88	-7.23
1983	98979	76939	20665	27716	25901	5.46	18137.99	14099.14	3786.88	5078.98	4746.38	24.89	-4.43	-8.20	-16.86	9.24	25.90
1984	119242	96169	17458	38979	36776	6.36	18754.64	15125.67	2745.83	6130.70	5784.21	3.40	7.28	4.52	-27.49	20.71	21.87

donde: R = Recaudo

IP = Valor impuesto a cargo por liquidaciones privadas año gravable t-1, presentadas y contabilizadas en t.

IR = Mayor valor del impuesto por revisiones practicadas y contabilizadas en t.

RET = Retención año t.

ANT = Anticipo por año t, liquidado y contabilizado en t.

IPC = Indice de precios al consumidor (1975=100)

IRC = Corresponde al crecimiento de la liquidaciones privadas presentadas en t pero deflactadas por la inflación en el año t-1 (inflación del año gravable correspondiente).

FUENTE : Cálculos propios.

CUADRO VIII-15

DESCOMPOSICION DEL RECAUDO (R)

									REALES			REALES CRECIMIENTO ANUAL				
	I	II	III	I/R	II/R	III/R	IIIa	IIIb	I	II	III	I	II	III	IIIa/R	IIIb/R
1968		358		0.00	9.91	0.00			0	930	0					
1969		538		0.00	12.07	0.00	0	0	0	1306	0		40.43		0.00	0.00
1970		1582		0.00	28.16	0.00	362	0	0	3579	0		174.09		6.44	0.00
1971	4333	2263	-112	66.83	34.90	1.73	459	-571	8825	4609	288		28.77		7.08	-8.81
1972	4041	3033	550	53.00	39.78	7.21	536	14	7281	5465	991	-17.49	18.57	-534.44	7.03	0.18
1973	4440	4034	292	50.65	46.02	3.33	572	-280	6687	6075	440	-8.16	11.17	-55.62	6.53	-3.19
1974	4206	5376	1144	39.21	50.12	10.67	759	385	5136	6564	1397	-23.20	8.05	217.63	7.08	3.59
1975	7549	7544	2970	41.79	41.76	16.44	752	2218	7549	7544	2970	47.00	14.93	112.63	4.16	-12.28
1976	12537	9341	-1248	60.77	45.28	6.05	801	-2049	10404	7752	1036	37.82	2.76	-134.87	3.88	-9.93
1977	14142	11991	-2319	59.39	50.35	9.74	6138	-8457	8939	7580	1466	-14.08	2.22	41.54	25.77	-35.51
1978	19161	15138	-3840	62.91	49.70	12.61	8779	-12619	10187	8048	2041	13.95	6.18	39.27	28.82	-41.43
1979	18330	19432	579	41.81	50.68	1.51	1101	-522	7870	8343	249	-22.74	3.67	-112.18	2.87	-1.36
1980	23720	25976	-1825	49.55	54.26	3.81	10384	-12209	8154	8930	627	3.60	7.02	-352.35	21.69	-25.50
1981	23423	30988	-566	43.50	57.55	1.05	17304	-17870	6391	8455	154	-21.62	-5.31	-75.38	32.14	-33.19
1982	36331	38418	-8482	54.83	57.97	12.80	20783	-29265	7962	8419	1859	24.58	-0.42	1103.66	31.36	-44.16
1983	38521	53617	6841	38.92	54.17	6.91	20665	-13824	7059	9825	1254	-11.34	16.70	-167.44	20.88	-13.97
1984	42552	75755	935	36.69	63.53	0.78	17458	-16523	6693	11915	147	-5.19	21.27	-88.27	14.64	-13.86

$$\text{donde : } I = IP_t - ANT_{t-1} - RET_{t-1}$$

$$III_a = IR_t \quad (\text{Aumentos por revisión})$$

$$II = ANT_t + RET_t$$

$$III_b = III - III_a \quad (\text{Disminución en el debido cobrar})$$

$$III = R_t - I - II$$

FUENTE : Cálculos propios con base en datos de la DIN.

CUADRO VIII-16

DESCOMPOSICION DEL RECAUDO (R)

						R E A L E S			REALES CRECIMIENTO ANUAL										
						IA	IIA	IIIA					IA	IIA	IIIA	IIAa	IIAb	IIAa/R	IIA/R
1968						1968													
1969		180		0.00	4.04	0.00	1969		437							29	151	0.65	3.39
1970		1044		0.00	18.59	0.00	1970		2362				440.63			857	187	15.26	3.33
1971	5915	681	-112	91.22	10.50	-1.73	1971	12047	1387	228			41.28			402	279	6.20	4.30
1972	6304	770	550	82.69	10.10	7.21	1972	11359	1387	991	-5.71	0.03	-534.44			429	341	5.63	4.47
1973	7473	1001	292	85.25	11.42	3.33	1973	11255	1508	440	-0.92	8.66	-55.62			638	363	7.28	4.14
1974	8240	1342	1144	76.82	12.51	10.67	1974	10061	1639	1397	-10.60	8.69	217.63			725	617	6.76	5.75
1975	12925	2168	2970	71.56	12.00	16.44	1975	12925	2168	2970	28.47	32.31	112.63			1694	474	9.38	2.62
1976	20081	1797	-1248	97.34	8.71	-6.05	1976	16665	1491	-1036	28.93	-31.21	-134.87			1148	649	5.56	3.15
1977	23483	2650	-2319	98.61	11.13	-9.74	1977	14844	1675	-1466	-10.93	12.33	41.54			1537	1113	6.45	4.67
1978	31152	3147	-3840	102.28	10.33	-12.61	1978	16561	1673	-2041	11.57	-0.12	39.27			1908	1239	6.26	4.07
1979	33468	4294	579	87.29	11.20	1.51	1979	14370	1844	249	-13.23	10.20	-112.18			1222	3072	3.19	8.01
1980	43152	6544	-1825	90.14	13.67	-3.81	1980	14834	2250	-627	3.23	22.01	-352.35			2055	4489	4.29	9.38
1981	49399	5012	-566	91.74	9.31	-1.05	1981	13479	1368	-154	-9.14	-39.21	-75.38			2094	2918	3.89	5.42
1982	67319	7430	-8482	101.59	11.21	-12.80	1982	14753	1628	-1859	9.46	19.07	1103.66			2308	5122	3.48	7.73
1983	76939	15199	6841	77.73	15.36	6.91	1983	14099	2785	1254	-4.43	71.05	-167.44			8698	6501	8.79	6.57
1984	96169	22138	935	80.65	18.57	0.78	1984	15126	3482	147	7.28	25.01	-88.27			10875	11263	9.12	9.45

donde : $IA : IP_t$
 $IIA : ANT_t - ANT_{t-1} + RET_t - RET_{t-1}$
 $IIAa : ANT_t - ANT_{t-1}$

$IIAb : RET_t - RET_{t-1}$
 $IIIA : R_t - IA - IIA$

FUENTE : Cálculos propios con base en datos de la DIN.

CUADRO VIII-17

TRIBUTACION A LAS VENTAS - TASAS EFECTIVAS POR SECTORES

(Impuesto a cargo/valor agregado)

SECTOR	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
311 Alimentos, excepto bebidas				(3.92)	(3.87)	(2.30)	(1.33)	(1.61)	
311*		(4.81)	(5.03)	(4.34)	(4.60)	(2.96)	(4.64)	(4.66)	
313 Bebidas				(0.81)	(0.81)	(0.74)	(0.51)	(0.36)	(0.15)
321 Textiles				1.67	2.60	1.56	2.44	2.0	1.84
322 Prendas de vestir, excepto calzado				8.60	5.02	9.46	7.67	8.08	7.08
322*	11.89	7.94	9.34	20.73	21.67	23.73	17.33	16.07	16.5
341 Papel y sus productos				6.27	7.48	6.41	6.72	7.15	7.36
342 Imprentas, editoriales y conexas				5.59	5.59	5.59	4.57	5.87	6.53
351 Sustancias químicas industriales			3.37	3.95	2.89	7.06	2.64	3.65	4.7
351*		(3.76)	(11.6)	(4.59)	(3.73)	(1.81)	(1.16)		
352 Otros productos químicos				5.24	5.43	6.83	4.89	5.61	4.93
355 Productos de Caucho				(9.06)	(9.74)	(9.0)	(9.86)	(13.77)	(7.53)
356 Productos plásticos				2.81	2.54	2.74	4.01	2.02	(0.23)
371 Industrias básicas de hierro y acero				5.55	5.78	4.36	4.51	6.1	6.59
369 Otros productos minerales no metálicos				7.67	7.89	8.54	8.61	7.24	7.65
381 Productos metálicos excepto maquinaria y equipo				5.03	5.27	7.42	5.81	6.72	6.78
383 Maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos				15.97	12.79	11.06	12.12	13.99	16.55
384 Equipo y material de transporte				8.77	(2.42) 1/	7.63	1.14	12.05	13.19
312/362/390 Alimentos diversos, vidrio y otras industrias manufactureras				3.44	3.43	5.08	5.06	3.21	-

NOTA: Para cada sector industrial se elaboró una muestra de empresas para las cuales se obtuvo información de impuesto a cargo (DIN) y de valor agregado (DANE). En algunos casos (señalados con *) se trabajó a su vez con un subconjunto dentro de la muestra para evidenciar diferencias importantes al interior de las agrupaciones industriales.

Entre paréntesis saldo a favor

1/ En este año la empresa Colmotores tuvo un valor agregado negativo.

FUENTE : Cálculos propios con base en datos del DANE y de la DIN.

PARTE IV

LA MICROECONOMIA DE LAS REFORMAS. TEMAS ESPECIALES

En esta parte se presenta una discusión de algunos aspectos analíticos y prácticos de los principales "issues" que surgen del análisis de la Parte Tercera y que mantienen vigencia en la discusión en Colombia. Estos temas especiales comienzan con una discusión de los ajustes por inflación (Capítulo IX). En el Capítulo X se trata el tema de los incentivos tributarios y el gravámen al capital y al trabajo. Los regímenes de presunción y el gravámen a las ganancias de capital se discuten en el Capítulo XI. Por último el Capítulo XII discute los pros y contras de la extensión del IVA al Comercio al detal.

CAPITULO IX

LOS AJUSTES POR INFLACION EN EL IMPUESTO A LA RENTA

A. Ajuste Imperfecto y Debilitamiento de los Recaudos

Los análisis anteriores ponen de presente cómo el debilitamiento del impacto inicial de la Reforma de 1974, a partir de 1976, estuvo íntimamente vinculado con los efectos del proceso inflacionario, a saber:

1. Debido a que la mayor parte de los impuestos correspondientes a un año gravable se recaudan en el siguiente, y a que los "anticipos" por el año en curso se calculan con base al valor nominal del impuesto liquidado por el año anterior,

la nueva aceleración del proceso inflacionario en 1976 erosionó el valor real de los recaudos desde ese año.

2. Al haberse contemplado un ajuste de tan sólo un 8% en los intervalos de la tabla de tarifas y el valor de los descuentos, las tasas de inflación observadas, muy superiores a este valor y crecientes en 1976 y 1977, 'empujaron' a la mayoría de los contribuyentes a tasas efectivas considerablemente más altas de las previstas en la reforma. A ello se respondió con un incremento de 'elusión-evasión' (Sección VIII-A-1). En los años en que mediante modificaciones legales se aceleró el ajuste por inflación, se redujo el aumento de los 'índices de elusión-evasión', pero estos no retornaron a sus valores iniciales.
3. Además, este hecho, sumado a la percepción de que la reforma había causado la recesión de 1975, de que no había servido para frenar el proceso inflacionario -como se había ofrecido- y de que se la había 'comido la burocracia' (ya que la inversión pública se redujo drásticamente desde 1976, por cuanto el gobierno decidió reducir el uso de crédito externo y aplicar una política fiscal contraccionaria para compensar las presiones monetarias que provenían de la rápida acumulación de reservas) contribuyó a crear un ambiente político adverso a la reforma y propició a las contrarreformas. En ese ambiente, el cla

mor de que el nuevo impuesto a las ganancias de capital era 'confiscatorio' (lo que, de nuevo, se debió a un ajuste imperfecto por inflación, ya que el costo de los activos fijos no se podrá actualizar sino hasta en un 8% al año) encontró un caldo de cultivo apropiado y condujo, al propio gobierno que ha bía expedido la reforma, a proponer una ley de "alivio" tributario. Si bien es posible que de todas maneras se hubiesen producido 'contrarreformas', no cabe duda que los deficientes ajustes por inflación cuando menos precipitaron el proceso. (Capítulo XIV).

4. El proceso inflacionario de la década de los setenta redujo progresivamente el valor real de los avalúos catastrales, dado que, hasta 1983, sus valores nominales se ajustaban solamente por vía administrativa, en general cada 5 a 8 años. Por el peso de estos bienes dentro del patrimonio de las personas naturales, ese hecho afectó negativamente tanto el valor real de los impuestos al patrimonio como, a partir del año gravable de 1976, el valor real de la renta presuntiva mínima instituída en 1974. El debilitamiento del régimen de presunción, debido a éste y otros factores 1/ explica en buena parte los aumentos en los índices de 'elusión-evasión' durante el período 2/. A partir de 1983, la introducción de ajustes automáticos por inflación y el reforzamiento de los mecanismos de

1/ Entre otros, el desmantelamiento al gravámen de ganancias de capital en 1979.

2/ Capítulo VIII, sección A.2.

presunción redujeron el valor de estos índices, pero no fueron suficientes para que retornaran a sus valores de 1974 ó 1975.

5. La opción de reajuste anual del costo de activos fijos no sólo estuvo limitada por debajo de la tasa de inflación hasta 1979, sino que se usó en escasa medida, lo que acentuó el deterioro del valor real de los patrimonios declarados y de la renta presuntiva mínima. Se suponía que el gravámen a las ganancias de capital estimularía el uso de esa opción 1/, pero tal cosa no ocurrió, inicialmente -al parecer- por la evasión de este gravámen y posteriormente por su virtual dismantelamiento mediante la Ley 20 de 1979.

* * * *

Hasta 1974 la inexistencia absoluta de ajustes por inflación en el sistema tributario generó igualmente efectos negativos por el rezago en los recaudos distintos a los de retención; contribuyó también a incrementar los índices de 'evasión' y a crear climas propicios al otorgamiento de mayores 'exenciones' que, invariablemente, beneficiaron a los intereses económicos con mayores recursos de influencia política sobre el gobierno y el Congreso, lo que redundó en un deterioro de los recaudos y la elasticidad del impuesto a la renta. Pero estos efectos no fueron tan importantes ni tan notorios mientras la tasa de inflación se man

1/ Gillis Mc.Lure (1975).

tuvo a niveles moderados. La aceleración del proceso inflacionario desde principios de la década del 70 y la incidencia del régimen de presunción desde 1974 los hicieron más significativos y visibles. En esta perspectiva el mayor 'error' de diseño de la reforma de 1974, desde el punto de vista de los recaudos y la estabilidad del nuevo régimen, consistió en no haber previsto desde un principio ajustes plenos por inflación, en las tablas de tarifas y de descuentos y en los costos de activos fijos, y en no haber hecho estos últimos 'mandatorios' o 'automáticos', en especial con respecto a la actualización de los avalúos castrales. Las reformas posteriores corrigieron buena parte de estos problemas, pero al mismo tiempo introdujeron otros mediante una nueva proliferación de exenciones y el dismantelamiento del gravámen a las ganancias de capital.

B. Las 'Propiedades Estabilizadoras' de las Tarifas no Indexadas

En 1974 no se adoptó un sistema de ajuste pleno por inflación, en las tablas de tarifas y descuentos, ante el argumento de que ello haría perder 'propiedades estabilizadoras' al impuesto de renta; se optó por un ajuste fijo del 8% bajo el convencimiento de que sería posible retornar a los niveles históricos del proceso inflacionario en Colombia, mediante un manejo 'sensato' de la política económica. En uno y otro caso se cometió un error de percepción.

Virtualmente todos los textos de finanzas públicas por esa época señalaban que en presencia de un incremento en el ingreso nominal, las tarifas progresivas y no indexadas conducirían a un aumento real en los impuestos que, en forma automática, contrarrestarían en parte las presiones inflacionarias resultantes del incremento en el ingreso. Sin embargo, no tomaban en cuenta en forma apropiada el rezago de uno o más años entre el momento de la generación del ingreso nominal y el pago de los impuestos correspondientes. Este hecho y la mayor evasión con que se responde a una mayor "presión" tributaria, desvirtúan las supuestas propiedades estabilizadoras del impuesto. De hecho, el capítulo anterior muestra cómo la aceleración de la inflación condujo siempre a caídas en el recaudo real del impuesto, cuando no hubo de por medio otros factores que operaran en sentido contrario. La verdad es que se le dió mucho crédito a la opinión ortodoxa del momento; opinión que provenía de analistas situados en países que hasta entonces no habían experimentado procesos inflacionarios. No es sorprendente que a finales de los 70, cuando ya los E.E.U.U. y los países europeos habían conocido tasas de inflación de 2 dígitos, los especialistas fiscales reconocieron la importancia de indexar los sistemas tributarios y dejaron de hablar de las "propiedades estabilizadoras" del impuesto a la renta. A principios de los 70 la indexación, en los impuestos o en cualquier otro campo, era apenas una más de las heterodoxias del Cono Sur Latinoamericano, donde se ha

bía padecido de tiempo atrás el flagelo de la inflación.

Además, el argumento de 'estabilización' suponía que todo proceso inflacionario tenía su origen en excesos de demanda agregada. El análisis del Capítulo IV muestra lo inadecuado de ese supuesto para la economía colombiana de los 70. Las presiones inflacionarias originadas en la deficiente oferta de alimentos y las provenientes de la economía internacional, hacían inapropiada las recetas estabilizadoras tradicionales y difícil el retorno a niveles históricos de inflación; sin contar con que resultaba cándido suponer que a partir de 1974 no se cometerían 'insensateces' en el manejo de la política económica.

C. El Ajuste por Inflación en Rendimientos y Gastos Financieros y en los Balances de las Empresas

Desde hace por el menos una década se ha venido discutiendo en Colombia alrededor de las altas tasas de endeudamiento de las empresas (ver Cuadro IX-1) que las hacen particularmente vulnerables a aumentos en las tasas de interés o a períodos de receso en sus ventas. El sector empresarial ha venido insistiendo en que la causa principal de este fenómeno se ubica en el régimen de doble tributación que castiga la capitalización por emisión de acciones o aumento de aportes. No obstante, los analistas del tema han señalado como resulta aún más influyente el hecho de que el

sistema tributario acepta la deducción plena del pago nominal de intereses y demás gastos financieros, aparte de que el origen básico del problema posiblemente no es de origen tributario. En efecto, diversos estudios sobre la operación del sistema financiero en Colombia han demostrado una fuerte preferencia por liquidez y activos financieros de corto plazo de los inversionistas privados, debida a la alta variabilidad en el tiempo del rendimiento real de las diferentes opciones de portafolio. Este hecho, las ventajas asociadas con el "control" de las empresas y la amplia disponibilidad de crédito de fomento subsidiado para el financiamiento de la inversión, probablemente constituyen los factores principales que explican la resistencia a aumentar el capital y en particular a emitir acciones, frente a la opción de endeudamiento 1/. Pero, sin duda, el sistema tributario vigente refuerza esta tendencia, como se ilustra en el Cuadro IX-2. 2/.

Allí se observa cómo la combinación de tasas de inflación, tasas de interés nominal y plena deducción de los intereses condujo a que el costo real después de impuestos, fuese nulo o negativo para varias fuentes de crédito durante buena parte de los últi-

1/ Véase, en particular, R. Hommes, Revisión de algunos aspectos de la Concentración en Colombia, Desarrollo y Sociedad, No. 9, Septiembre de 1982.

2/ M. Carrizosa

mos 15 años. De la misma forma, se ilustra cómo este 'estímulo' al endeudamiento tuvo una incidencia mayor que el 'castigo' de la doble tributación al aumento de aportes o emisión de acciones en la determinación del nivel de endeudamiento de las empresas.

Ahora bien, la contraparte de la plena deducibilidad de los gastos financieros nominales ha sido el gravámen pleno a los rendimientos financieros nominales, con algunas excepciones como la de la exención parcial de la corrección monetaria en el sistema UPAC. Acá se hace más evidente el efecto negativo de la carencia de 'ajustes por inflación' en el tratamiento tributario de los flujos financieros. El Cuadro IX-3 muestra la incidencia que esta disposición hubiera tenido sobre los rendimientos reales después de impuestos en los últimos años, en el caso de que se hubiese cumplido.

En la práctica, el gravámen pleno a los rendimientos nominales ha tenido dos efectos bien negativos: de una parte, ha presionado por la existencia de tasas nominales muy altas, ya que los ahorradores que tienen que tributar (v.gr. sociedades anónimas) buscan evitar una tasa real negativa después de impuestos; de otra, ha inducido una considerable evasión. El primer fenómeno ha presiona-

do, en general, el nivel de las tasas nominales de interés reforzando el efecto sobre las tasas reales de la demanda excesiva por crédito inducida por la plena deducibilidad de los gastos financieros. El segundo, en combinación con la plena deducibilidad de los gastos financieros nominales, ha conllevado un inmenso costo fiscal, tanto más alto cuanto mayores hayan sido las tasas de interés nominales. Esta es otra forma adicional en que la aceleración del proceso inflacionario ha incidido en menores recaudos reales.

La falta de 'ajustes por inflación' en rendimientos y gastos financieros tendría un costo fiscal neto, aún si no hubiese evasión, en proporción a la parte de los rendimientos financieros recibidos por personas de ingresos bajos y medios y contribuyentes exentos. El costo fiscal es considerablemente mayor cuando se toma en cuenta la evasión.

En síntesis, la falta de ajuste por inflación en rendimientos y gastos financieros ha estimulado el endeudamiento de las empresas, ha presionado al alza las tasas nominales y 'reales' de interés (antes de impuestos), ha propiciado la evasión y ha tenido un alto costo fiscal. Por esas razones, la Comisión Fiscal que asesoró al gobierno a finales de 1982 propuso una revisión gradual del régimen y éste fué en efecto, modificado por el Decreto-Ley 3746 de la Emergencia Económica de 1982.

Expedido este Decreto, sinembargo, se presentó la objeción de que conduciría a un incremento considerable en la tasa de tributación de las empresas acreedoras en un momento de grave recesión económica. El Cuadro IX-4, muestra, en efecto, que el aumento efectivo del gravámen sobre el sector no financiero hubiese sido hasta de un 72%. Ese cálculo, sinembargo, no toma en cuenta el efecto benéfico que tendría la medida sobre el nivel de las tasas de interés ni sobre la reducción en niveles de endeudamiento, además, se proponía su implantación gradual. En todo caso, esta fué la razón básica para regresar al régimen previo, en el caso de las sociedades, mediante el decreto.

Hubo otras, sinembargo, de carácter más técnico. Considérese por ejemplo, el caso de un bien de capital o de inventarios adquiridos con crédito. Un tratamiento tributario neutro exigiría no sólo permitir deducir tan sólo los gastos financieros reales, sino también permitir actualizar el costo del inventario o del bien depreciable. En forma más general, puede demostrarse que la perfecta neutralidad tributaria se consigue sólo cuando se ajustan por inflación todas las partidas de los balances de las unidades económicas, sean empresas o individuos, en lugar de intentar ajustar algunos flujos, como los financieros 1/.

No obstante, las normas muy generosas de depreciación acelerada establecidas

1/ Op. cit.

en 1976 compensan en buena parte la falta de los ajustes por inflación en el costo de los activos para propósitos de depreciación, como se ve en el Cuadro IX-5. De la misma manera, el uso generalizado del sistema LIFO en la contabilidad del costo de inventarios minimiza el efecto de la falta de ajustes por inflación en los períodos de aumento de los inventarios. Por consiguiente, la distorsión más grave en el sistema vigente es ciertamente la de la falta de ajustes por inflación en los valores de los activos y pasivos financieros; o, en su defecto, sobre los rendimientos y gastos financieros. De hecho, el valor presente de las deducciones tributarias bajo el régimen actual (depreciación acelerada sin actualización del valor del activo y deducibilidad plena de los gastos financieros) resulta en la mayoría de los casos superior al que se obtiene en el caso neutral, con corrección en unos y otros (Cuadro IX-6). Este hecho contribuye a explicar por qué hay tantas empresas que se liquidan impuestos nu-los en el país (Capítulo VIII).

La discusión anterior sugiere la inaplazable necesidad de introducir en Colombia un ajuste pleno por inflación en los balances de las empresas y al mismo tiempo revisar el régimen de depreciación. Alternativamente, pudiera pensarse en modificar simultáneamente el tratamiento tributario a los flujos financieros, el régimen de depreciación y el de inventarios. Algunos autores han sugerido

en otras partes, incluso, adoptar el 'immediate expensing' de las inversiones y la no deducibilidad de ningún gasto financiero 1/ (y, por tanto, la exención plena a los rendimientos financieros) para conseguir un sistema fácil de administrar y controlar y que promueva la capitalización al castigar el endeudamiento. Los efectos de este sistema se comparan con los otros en el Cuadro IX-6; como se ve, el valor presente de las deducciones totales en este caso es inferior al caso neutral cuando los gastos financieros reales son positivos. De cualquier manera, la corrección en los flujos presenta algunos problemas técnicos y de control que es necesario resolver 2/.

En todo caso, este no es un problema de fácil solución y, por ello, pudo resultar acertado el haber 'echado marcha atrás' en 1983, ante la premura de la legislación de emergencia. Sin embargo, el gobierno y luego el Congreso, mediante la Ley 9a., decidieron introducir algunos ajustes por inflación en los rendimientos financieros recibidos por personas naturales. Estos se limitaron, sin embargo, a los rendimientos pagados por sociedades sometidas a vigilancia

1/ Excepto en el sector financiero.

2/ V. gr. la conversión de gastos financieros en otros gastos deducibles; el tratamiento de los intereses durante la construcción, la tendencia a generalizar el cobro de intereses en las ventas, etc.

estatal (por razones de control) y recibidos en exceso de los gastos financieros solicitados, para evitar "arbitrajes" a costa del erario público. De no haber procedido así, convendría endeudarse -con plena deducibilidad de los gastos financieros- para colocar de nuevo, aún a una tasa más baja -pero parcialmente exenta-, en operaciones que beneficiarían a las dos o tres partes pero en desmedro del fisco.

La razón para insistir en este desgravámen parcial fué la de facilitar la declaración de activos ocultos, permitida por la amnistía patrimonial y cambiaría que se expidió simultáneamente, así como la eliminación de pasivos falsos, permitida por esa misma amnistía y "presionada" por las normas de control expedidas durante las emergencias económicas de Octubre y Diciembre de 1982 y refrendadas, las últimas, por la Ley 9a. de 1983. Al mismo tiempo, se elevó y generalizó la retención sobre rendimientos financieros que asegura, en la práctica, una mayor tributación de estos, de modo que el costo fiscal neto de estas medidas probablemente fué insignificante. En efecto, obsérvese el considerable aumento en retenciones por intereses (Cuadro IX-7).

CUADRO IX - 1

FLUJO DE FONDOS 1960 - 1968

INDUSTRIA MANUFACTURERA

(Millones de Pesos Constantes)

	1960		1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Fuentes																		
Reserva Interna	471	26.3	401	32.1	378	24.7	1040	34.5	949	32.2	980	49.2	1494	37.1	1016	71.8	1085	42.6
a. Reservas	424	23.7	357	28.8	110	7.2	741	24.9	492	16.8	322	16.1	298	7.4	285	20.0	379	15.6
b. Util. no Distrib.	47	2.6	44	3.6	268	17.5	299	10.1	451	15.4	658	33.1	1196	29.7	781	51.8	656	27.0
Fuentes Externas																		
a. Préstamos	526	29.3	502	40.2	720	47.2	1454	48.9	1820	67.8	610	30.8	1846	45.9	801	51.2	1217	52.5
b. Aportes de Cap.	797	44.4	346	2.7	429	28.1	480	16.1	667	22.8	404	14.2	688	11.7	109	11.5	477	4.9
Total Fuentes	1794	100	1249	100	1525	100	2974	100	2930	100	1995	100	4028	100	1426	100	2429	100
Usos																		
Inversión Real	1392	77.6	824	65.9	738	48.4	1738	58.4	1284	43.8	918	45.9	2177	54.0	867	60.9	1266	52.1
a. Capital Fijo	985	54.9	713	57.1	633	4.6	833	28.0	859	29.3	610	30.6	721	17.9	804	56.4	943	38.8
b. Inventarios	407	22.7	111	8.8	105	6.9	905	30.4	425	14.5	308	15.3	1456	36.1	68	4.6	323	13.3
Inversión Financiera y otros Usos	402	22.4	425	34.1	787	51.6	1236	42.6	1646	56.2	1079	54.1	1851	46.0	559	39.1	1163	47.9
Total Usos	1794	100	1249	100	1525	100	2974	100	2430	100	1995	100	4028	100	1426	100	2429	100
No. de Sociedades	820		346		391		458		515		815		315		315		298	

FUENTES : 1960-64 : Revista de la Superintendencia de Sociedades 1965.

1964-67 : Superintendencia de Sociedades "La Industria Manufacturera" Boletín Informativo 1969.

1968 : Informe del Banco Mundial. Desarrollo Económico de Colombia.

Tomado de : Ricardo Chica , " La Financiación de la Inversión en la Industria Manufacturera Colombiana : 1970 - 1980 " , en "Desarrollo y Sociedad", Nos. 15-16, Marzo 1985.

FLUJO DE FONDOS 1971 - 1979

	1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Fuentes																		
1. Recursos Internos	1669	80.0	1666	27.0	2245	28.8	3242	27.4	3433	33.9	4625	36.8	7020	34.8	9292	35.0	10475	23.5
a. Reservas	1845	24.2	1981	32.1	2199	28.2	2503	21.2	2918	28.8	3193	24.5	4660	23.1	6161	23.2	8410	18.8
b. Utilidades no distribuidas	324	5.8	-315	-5.1	46	0.8	739	6.2	515	5.1	1432	11.4	2360	11.7	3131	11.8	2065	4.7
2. Fuentes Externas	3897	70.0	4512	78.0	5547	71.2	8588	72.8	6694	66.1	7923	63.2	13117	65.2	17257	65.0	34164	76.5
a. Préstamos	3404	61.2	3779	61.2	5264	67.6	7935	67.1	6351	62.7	7650	61.0	11514	57.2	16208	61.0	31914	71.5
A. Corto Plazo	1553	27.9	1604	26.0	3108	39.9	5350	45.2	1917	18.9	3094	24.7	9103	45.2	7847	30.7	18637	42.2
A. Largo Plazo	1852	24.8	1679	27.2	890	11.4	1329	11.2	3146	31.1	1687	13.4	763	0.4	6260	24.5	8076	18.1
b. Aporte Capital	493	8.8	733	11.8	283	3.6	648	5.5	843	8.4	273	2.2	1603	8.0	1054	4.0	2250	5.0
Total Fuentes	5566	100.0	6178	100.0	7792	100.0	11825	100.0	10127	100.0	12548	100.0	20137	100.0	26549	100.0	44639	100.0
Usos																		
1. Inversión real	3134	56.3	2777	49.9	3538	45.3	7569	64.0	5461	53.9	6468	51.5	8514	42.3	11536	43.4	20097	45.0
a. Capital Fijo	1647	29.6	2141	34.6	2234	28.7	2339	19.8	3048	30.1	3255	25.9	4199	20.9	6728	25.3	9449	21.2
b. Inventarios	1487	26.7	636	10.3	1299	16.6	6230	44.2	2413	23.8	3213	25.6	4315	21.4	4808	18.1	10648	23.8
2. Inversión Financ. y otros usos	2432	43.7	3401	55.1	4259	54.7	4256	36.0	4666	46.1	6080	48.5	11623	57.7	15013	56.6	24542	55.0
Total Usos	5566	100.0	6178	100.0	7792	100.0	11825	100.0	10127	100.0	12548	100.0	20137	100.0	26549	100.0	44639	100.0

FUENTE : Datos contruïdos sobre informaci3n del DCF Banco de la Repùblica.

TABLE IX-2

EFFECTIVE TAX RATES PAYED BY STOCKHOLDERS, PARTNERS, AND CREDITORS
ON DIVIDENDS, PROFIT SHARES, AND INTEREST RECEIVED FROM CORPORATIONS AND LIMITED LIABILITY COMPANIES.

1. Percentage of Corporate Profits Distributed as Dividends.	DIVIDENDOS						INTERESES		
	10.0			0			*		
2. Marginal Tax Rate	15.0	30.0	49.0	15.0	30.0	45.0	15.0	30.0	49.0
3. Average Tax Rate	11.3	18.5	45.0	11.3	18.5	45.0	11.3	18.5	45.0
4. Total Operational Income	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
5. Tax on income from limited									
a. Company Tax Rate	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	0.0	0.0	0.0
b. Personal Income	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0	100.0	100.0	100.0
c. Percentage of interest exempt from personal Income Tax	*	*	*	*	*	*	27.7	27.7	27.7
d. Personal Income Tax	12.3	24.6	40.2	12.3	24.6	40.2	10.8	21.7	35.4
e. Total Tax	30.3	42.6	58.2	30.3	42.6	58.2	10.8	21.7	35.4
6. Tax on Income from Corporations.									
a. Company Tax Rate	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	0.0	0.0	0.0
b. Personal Income	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	100.0	100.0	100.0
c. Amount distributed in IFI bonds	*	*	*	12.0	12.0	12.0	*	*	*
d. Capital loss IFI bonds	*	*	*	4.2	4.2	4.2	*	*	*
e. Percentage of interest exempt from personal Income Tax	*	*	*	*	*	*	27.7	27.7	27.7
f. Personal Income Tax	9.0	18.0	29.4	*	*	*	10.8	21.7	35.4
g. Tax Discount	6.8	11.1	27.0	*	*	*	*	*	*
h. Total Tax	42.2	46.9	42.4	44.2	44.2	44.2	10.8	21.7	35.4

* Does not apply.

SOURCE:

a) 40% income tax rate and 1% wealth tax rate. b) 30% income tax rate and 1% wealth tax rate. c) 20% income tax rate and 1% wealth. 1/ The exempt part of the yields is 41.55% for interest and monetary correction on investment made in the UPAC system and 27.7% of interests received on investment other than those of the UPAC system, according to decree 437 of 1984. Not included in these are assets negotiated with discounts. The non exempt portion is taxed according to the rates indicated in a), b) and c) above. The yearly compound yield after taxes is only valid for natural persons and non-liquidated societies which are the tax payers who benefit from the exemptions mentioned before. 2/ CAV (Corporaciones de Ahorro y Vivienda) are the Saving and Housing Corporations in charge of the UPAC system. 3/ The taxable part for secondary term deposits is the difference between, the yield shown and 72.3% of the yearly average yield of primary term deposits as calculated from the poll done by Banco de la República (Central Bank) in october. 4/ CFC (Compañías de Financiamiento Comercial) Finance Companies. 5/ Return on stock includes only dividends decreed with tax rates as follows: a) 30% for income and 1% for wealth. b) 20% for income and 1% for wealth and c) 10% for income and 1% for wealth, taking into account that such yields have a minimum exemption of 10%. 6/ They signed an opening commitment and therefore receive the same treatment as Open Joint Stock Companies. 7/ Open Joint Stock Companies: The compound yield after taxes for column a) is calculated according to article 7th, chapter II, law 9 of 1983 which says that stockholders in open joint stock companies have the right to discount from their income tax the greater of the following values: i) 20% of the first \$200.000 and 10% of excess of 200.000 from dividends or ii) the amount that results from applying to dividends the average tax rate that corresponds to his taxable income; however the applied rate should not exceed 34.1%. The Annual Compound Yield, after taxes has been calculated assuming alternative (ii) above, whereby all dividends are freed from the income tax when the applicable rate is below 34.1%. 8/ Mean of four stocks.

EVOLUCION DE LAS TASAS REALES DE INTERES DESPUES DE IMPUESTOS

		Tasas nominales de captación		Tasas reales antes de impuestos		Tasas reales después de impuestos ^{1/}			
	$1 + \pi$	A	B	A	B	$\tau = 0.2$		$\tau = 0.4$	
						A	B	A	B
1971	1.109	7.7	10.9	-2.88	0	-4.27	-1.96	-5.66	-3.93
1972	1.132	10.8	10.0	-2.12	-2.82	-4.03	-4.59	-5.94	-6.36
1973	1.196	15.3	10.9	-3.59	-7.27	-6.15	-9.09	-8.71	-10.9
1974	1.233	19.6	14.3	-3.0	-7.29	-6.18	-9.62	-9.36	-11.9
1975	1.221	20.1	18.3	-1.64	-3.11	-4.93	-6.1	-8.22	-9.1
1976	1.205	20.1	17.1	0	-2.49	-3.67	-5.66	-7.0	-8.49
1977	1.313	22.5	21.2	-6.7	-7.69	-10.13	-10.92	-13.56	-14.15
1978	1.189	22.0	23.4	2.6	3.78	-1.09	-0.15	-4.79	-4.08
1979	1.238	24.5	26.8	0.56	2.42	-3.39	-1.9	-7.35	-6.23
1980	1.249	30.2	28.8	4.24	3.12	-0.59	-1.49	-5.43	-6.1
1981	1.26	31.3	27.9	4.21	1.51	-0.76	-2.9	-5.73	-7.34
1982	1.245	29.5	25.7	4.02	0.96	-0.72	-3.16	-1.58	-7.29
1983	1.196	28.4	24.1	7.36	3.76	2.6	-0.2	-2.14	-4.29
1984	1.165	28.5	n.d	10.3	n.d	5.4	n.d	0.52	n.d

A = Tasa de interés anual de los certificados de depósito a término (90 días). (Tasa nominal anticipada).

FUENTE: Chica op. cit. y Revista del Banco de la República.

B = $\frac{\text{Intereses pagados} + \text{Comisiones pagadas}}{\text{Ahorros} + \text{CDT} + \text{Exigibilidad en M/E}}$

FUENTE: FEDESARROLLO

^{1/} Definida como: $\left(\frac{1 + r_n (1 - \tau)}{1 + \pi} \right) - 1$ donde: r_n = Tasa nominal de captación;

τ = Tarifa impositiva; π = Tasa de inflación.

FUENTE: Cálculos de los autores.

AÑO GRAVABLE 1980

	(1) Gastos Financieros	(2) Rendimientos Financieros Gravables	(3) Rendimientos Financieros Exentos	(4) Renta Líquida	(5) Impuesto Renta sobre rendimien tos financ.grav.	(6) Cambio en la tasa efectiva de tributación.
1. Anónimas excluido el Sector Financiero	27.670.5	6.813.6	432.4	29.777.4	2.187.2	0.894
2. Limitadas	16.721.0	3.891.0	315.0	20.412.0	647.8	0.779
3. Extranjeras	769.0	691.0	39.0	10.454.0	248.7	0.109
Sector Financiero	40.965.5	50.931.4	1.162.6	14.245.6		
Total no financiero	45.160.5	11.355.6	786.4	60.643.4	3.085.7	0.720

(6) Calculado como : $\frac{\alpha_1 \cdot (1) - \alpha_2 (2)}{(4)}$ donde $\alpha_1 = \frac{\text{tasa de inflación}}{\text{tasa nominal de interés (activa)}}$; $\alpha_1 = \frac{24.9}{33.2} = 0.75$
 $\alpha_2 = \frac{\text{tasa de inflación}}{\text{tasa nominal de interés (pasiva)}}$; $\alpha_2 = \frac{24.9}{28.8} = 0.8646$

FUENTE : Listados PAED Año Gravable 1980.

VALOR PRESENTE DE LA DEPRECIACION Y DE LOS GASTOS FINANCIEROS

BAJO DIFERENTES MODALIDADES:

Valor Presente de la Depreciación

	$\lambda = 0.2$	$\lambda = 0.1$
- Depreciación sin corrección	50.31	67.59
- Depreciación sin corrección pero acelerada	84.26	91.18
- Depreciación con corrección	100	100
- " Immediate expensing "	100	100

Valor presente de los gastos financieros

		$\lambda = 0.2$		$\lambda = 0.1$	
		$r=0.3$	$r=0.2$	$r=0.2$	$r=0.1$
$\alpha = 1$	deducción nominal	150.93	100.62	135.18	67.59
	deducción real	50.31	-	67.59	-
$\alpha = 0.5$	deducción nominal	75.46	50.31	67.59	33.80
	deducción real	25.16	-	33.80	-

donde λ = tasa de inflación
 r = tasa de interés

Supuestos :

Se supone un activo que tiene un valor de \$100 en el momento de la compra. La depreciación de ese activo se realiza linealmente en 10 años en el caso normal y en 3 años cuando se habla de depreciación acelerada. Se considera adicionalmente la posibilidad de que se haya utilizado crédito para comprar todo el activo ($\alpha = 1$) o para una parte del mismo (en este caso un 50% cuando $\alpha = 0.5$). El término " corrección " hace referencia a los ajustes por inflación en los gastos financieros. Por último, immediate expensing es el término utilizado para denominar la modalidad de depreciación total en el año de compra del activo.

FUENTE : Cálculos propios.

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

	$\lambda = 0.2$				$\lambda = 0.1$			
	$r = 0.3$		$r = 0.2$		$r = 0.2$		$r = 0.1$	
	$\alpha = 0.5$	$\alpha = 1$	$\alpha = 0.5$	$\alpha = 1$	$\alpha = 0.5$	$\alpha = 1$	$\alpha = 0.5$	$\alpha = 1$
CASO 1	125.15	150.31	100.0	100.0	133.8	167.59	100.0	100.0
CASO 2	159.72	235.19	134.57	184.88	158.77	226.37	124.98	158.77
CASO 3	75.46	100.62	50.31	50.31	101.38	135.18	67.59	67.59
CASO 4	109.41	134.57	84.26	84.26	124.98	158.77	91.18	91.18
CASO 5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

NOTA : Se trata del efecto conjunto del valor presente de la depreciación y de los gastos financieros. (Cuadro IX - 6).

Caso 1 : Depreciación lineal en 10 años (normal) sin corrección por inflación.

Caso 2 : Depreciación lineal en 3 años (acelerada) sin corrección por inflación.

Caso 3 : Depreciación normal con corrección por inflación en los gastos financieros .

Caso 4 : Depreciación acelerada y corrección por inflación de los gastos financieros.

Caso 5 : Immediate Expensing sin deducciones.

FUENTE : Cálculos propios.

CUADRO IX - 7

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

(Millones de Pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
I. TRIBUTACION A LA RENTA (A + B + C)	5617	6484	7624	8766	10726	18063	20630	23814	30459	38341	47871	53845	66267	98979	119242
A. Impuesto sobre la Renta y Complementarios	4034.8	4221.1	4591.4	4731.9	5350	10519.5	11288.3	11822.7	15321.5	18909.2	21895.8	22858	27848.5	45362.5	43487.1
B. Retención en la Fuente	539.1	818.2	1159	1522	2139.3	2612.9	3262.2	4375.4	5613.8	8685.8	13174.5	16092.6	21215.2	27716	38978.9
1. Salarios y dividendos	539.1	818.2	1159	1522	2139.3	2612.9	3262.2	4375.4	5613.8	8685.8	12958	12629	14990.6	17764.7	21862.7
2. Rendimientos financieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	146.1	1833.3	2772.3	3508.2	5142.4
3. Loterías, rifas y apuestas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.9	484.3	566.1	833.1	1071.6
4. Honorarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	342.4	1452.6	1865	1954.2
5. Comisiones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	173.4	645.2	790.9	865.0
6. Arrendamientos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	75.9	545.3
7. Pagos exterior renta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	119.5	611.8
8. Pagos exterior remesas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	176.1	1610.6
9. Patrimonio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.5	18.8
10. Servicios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1099.7	5177.3
11. Participación socios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16.1	119.3
12. Otras Retenciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45.5	610.2	7000.4	1461.1	
C. Anticipos	1043.1	1444.7	1837.6	2512.1	3236.7	4930.6	6079.5	7615.9	9523.7	10746	12800.7	14984.9	17203.3	25900.5	36775.8

FUENTE : Informes de Recaudos e Informes Estadísticos Anuales. Dirección de Impuestos Nacionales.

CAPITULO X

LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y EL GRAVAMEN AL CAPITAL Y EL TRABAJO

El análisis de la conveniencia de un 'incentivo' tributario particular requiere, al menos, de tres consideraciones. En primer término, debe precisarse que se busca al otorgarlo y si ese objetivo específico concuerda con los más generales del desarrollo económico. En segundo lugar, debe determinarse si el 'incentivo' es eficiente : vale decir, si produce los objetivos deseados en una cuantía suficiente como para que valga la pena incurrir en los costos que conlleva (en términos fiscales, administrativos y de equidad). Por último, debe examinarse si no existen otras fórmulas más eficientes (tributarias o no tributarias) que permitan conseguir las mismas metas a un menor costo económico global o que, con un costo similar, tengan un impacto más signifi cativo sobre los objetivos buscados. En otras palabras, se requiere evaluar los 'incentivos' con técnicas de análisis beneficio-costos; lo que implica precisar sus objetivos, estimar el impacto del incentivo sobre ellos (i. e. sus beneficios), confrontar estos beneficios con los costos y comparar su relación beneficio/costo con la de otras alternativas.

En Colombia, como en otros países, los 'incentivos' tributarios otorgados en diversas épocas han pretendido o bien estimular la inversión o el ahorro, en forma más o me

nos general; o bien a ciertas actividades económicas específicas e incluso, en ocasiones, a empresas particulares. En la práctica, esta distinción no es tan tajante. En efecto, aún los incentivos aparentemente más generales se han circunscrito a determinadas formas de inversión o ahorro y a cierto tipo de contribuyentes. Así, por ejemplo, la 'depreciación acelerada' beneficia la inversión en activos depreciables (y, en especial, en activos de larga vida), a una forma particular de ahorro bruto (las reservas por depreciación) y al uso intensivo de esos activos (según el número de turnos); la 'reserva' especial de capitalización o desarrollo económico, que tuvo vigencia entre 1960 y 1974, buscaba promover la retención de utilidades de las sociedades; los estímulos a la capitalización, establecidos en 1983, se limitan a la capitalización por emisión de acciones de las sociedades anónimas nacionales y, en particular, de 'las abiertas'; la exención de impuestos de que gozaron hasta 1974 los papeles públicos o semipúblicos, estimulaba el ahorro en este tipo de papeles, etc. Por tanto, aún en estos casos debe precisarse si lo que se busca (y lo que se logra) es fomentar la inversión y el ahorro, o 'canalizarlos' a través de formas específicas.

De todas formas, desde un punto de vista analítico conviene mantener la distinción anterior. Así, la discusión más general debe comenzar por definir hasta dónde es prioritario 'estimular' la inversión o el ahorro, en términos de los objetivos últimos del desarrollo económico, y si los 'incentivos' tributarios constituyen el mecanismo

más eficiente para ese fin (Sección A). Posteriormente, analizaremos la conveniencia de buscar canalizar la inversión o el ahorro en 'formas' o en actividades específicas y la eficiencia de los incentivos tributarios a este respecto (Sección B). A continuación se presentarán algunas consideraciones adicionales sobre los incentivos a la inversión extranjera (Sección C). Estas tres primeras secciones se dedican, antetodo, a una discusión conceptual del tema, si bien se refieren ocasionalmente a aspectos específicos de la experiencia colombiana. Esta última se resume y evalúa en la sección final, a la luz de la discusión presentada en el resto del capítulo.

A. Incentivos Globales a la Inversión y el Ahorro o el Gravámen al Capital y al Trabajo

Se postula con frecuencia, en ciertas escuelas de pensamiento económico, que la tasa de crecimiento depende casi exclusivamente de la tasa de inversión (y otras variables que supuestamente no dependen de la política económica, tales como la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y, si acaso, de una tasa de 'cambio tecnológico') y que la tasa de inversión, a su turno, depende única o principalmente de la tasa de ahorro. Tal es el caso de los primeros modelos de crecimiento económico (a lo Harrod-Domar), de algunas variantes de la teoría clásica y, para el corto plazo de los modelos neoclásicos 1/. En la mayoría

1/ En el largo plazo, sin embargo, estos modelos suponen que la tasa de ahorro se ajusta a un valor 'óptimo' equivalente a la de crecimiento de la fuerza de trabajo; siguiendo el trabajo pionero de R. Solow.

de estos casos, se comienza por suponer que la economía opera siempre con 'pleno empleo' de todos los factores productivos y que nunca se generan desequili-brios entre los niveles deseados de ahorro e inversión; de modo tal que las tasas de ahorro e inversión son equivalentes y tienen un alto rédito en términos de crecimiento económico. La mayor parte de los escritos recientes sobre 'imposición óptima' en la literatura académica norteamericana, con toda su aparente sofisticación matemática, se inscriben en últimas en modelos de crecimiento simple de este tipo y por ello no es sorprendente que concluyan en que la 'tasa óptima' de gravámen a los ingresos de capital, que son los que ahorran, debe ser menor que a los ingresos de trabajo; lo que equivale a decir que el sistema tributario debe diseñarse para 'estimular' la inversión y el ahorro. En la misma óptica se inscriben, aunque por lo general de manera menos explícita, las opiniones a favor de desgravar el ahorro, sustituyendo los impuestos a la renta por un impuesto al gasto y en pro de desgravar los bienes de capital en las estructuras de los impuestos a las ventas.

Adicionalmente, todos estos planteamientos suponen usualmente que la inversión pública y el gasto social público tienen un bajo rendimiento económico; o que es posible y deseable obtener una determinada tasa de tributación global elevando los impuestos indirectos al consumo o los directos a los ingresos del trabajo, a

tiempo que se desgravan los bienes de capital y los ingresos de capital. Las consecuencias distributivas de esta decisión para un país como Colombia son bien evidentes y requieren poco comentario.

Las conclusiones anteriores dependen también de los supuestos sobre la forma como se ajustan los mercados. En los modelos clásicos y neoclásicos el ajuste básico se lleva a cabo mediante variaciones en los precios relativos; cuando la fijación de precios tiene inercia y el ajuste de los mercados tiene lugar más por variaciones en las cantidades que en los precios, las conclusiones sobre incidencia de los impuestos pueden variar dramáticamente. Así por ejemplo, utilizando modelos de 'mark-up', en la tradición Kaleckiana, se demuestra cómo los gravámenes a los ingresos de capital -y en especial al capital mismo- pueden incrementar el nivel global de inversión privada, en vez de disminuirlo 1/.

Resulta evidente que en una economía como la colombiana no se cumplen la mayoría de los supuestos de los modelos simples de crecimiento. El país ha mantenido durante largos períodos tasas altas de desempleo y subempleo de la mano de obra; como también, tasas bajas de utilización de la capacidad instalada y del potencial productivo de la tierra. La inversión no siempre ha reaccionado a los niveles deseados de ahorro, al menos en los períodos recesivos. El efecto

1/ Assimakopulus, C. J.

de aumentos en la inversión sobre la tasa de crecimiento, al menos a corto plazo, ha dependido de su composición y del ciclo económico (Capítulo IV). La fijación de precios tiene una considerable inercia en los mercados urbanos modernos, sobre todo en los de productos industriales (Capítulo IV). Como consecuencia de estas realidades, se hace necesario revisar los postulados simplistas expuestos.

El análisis riguroso de estos temas requiere la construcción de 'modelos' más complejos que incorporen conceptos neo-keynesianos (como los que explican la dinámica de los procesos recesivos y, en particular, los desequilibrios entre ahorro e inversión deseada y en el mercado de trabajo) y neo-estructurales, por llamarlos de alguna manera, que dan cuenta de las rigideces particulares y los distintos procesos de ajuste en mercados diferentes. Esta tarea sobrepasa las posibilidades inmediatas de este trabajo; sin embargo, hay varias conclusiones que se desprenden nítidamente de la consideración de estos elementos analíticos y de la evidencia específica del caso colombiano.

En primer término, cualquier incentivo debe vincularse directamente con la inversión y no con el ahorro o con los ingresos de capital o con el acervo de capital; ya que nada garantiza que un mayor ingreso neto de capital o un mayor ahorro conduzcan en un ciento por ciento a mayor inversión. En segundo lugar, todo 'estímulo' a la inversión tiene un costo no considerado en los modelos sim-

bles, en cuanto favorece más a las actividades intensivas en capital y menos a las intensivas en trabajo, o en recursos naturales, lo que puede contribuir a agravar los problemas coyunturales o estructurales de desempleo y subempleo y a propiciar una asignación subóptima de los recursos escasos de capital. Pero, además, para evaluar la eficiencia de diversas formas de incentivos a la inversión privada, tributarias o de otra índole, se requiere profundizar en el análisis de los factores que inciden en el comportamiento de esa variable macroeconómica.

En primer lugar, su importancia relativa, y por tanto la eficiencia de los 'incentivos', varían con el ciclo económico. En períodos recesivos, el nivel de la inversión privada depende principalmente de la expectativa de recuperación en las ventas, como queda documentado en la experiencia colombiana reciente (Capítulo IV). En esa situación, una política macroeconómica global que permita recobrar el nivel de demanda agregada, una política cambiaria y comercial que faciliten una mayor competitividad externa e interna de la producción nacional, jugarán un papel mucho más definitivo en elevar los niveles de inversión privada que cualquier forma de estímulo directo, tributario o crediticio. Más aún, en esas condiciones el crecimiento económico a corto plazo dependerá muy poco del nivel de inversión privada y enteramente del nivel de demanda global efectiva sobre la producción nacional, ya que se contará con un alto porcentaje de

capacidad instalada sin utilizar. Así, en estos períodos, los sacrificios de ingresos públicos que conduzcan a menores niveles de inversión pública, como generalmente sucede (Capítulo VI), con el objeto de 'estimular' la inversión privada, resultan abiertamente contraindicados. Más grave aún sería reducir esos ingresos a favor de aumentar el ahorro privado ya que, de tener éxito, esta política acentuaría el proceso recesivo por partida doble.

En épocas de expansión sostenida pudiera suceder que la inversión deseada se vea severamente limitada por la disponibilidad de fuentes para su financiamiento. Mientras subsista la deducibilidad plena de los gastos financieros nóminales, la variable crucial en este caso seguiría siendo la disponibilidad de crédito (Capítulo IX). Por tanto, la política macroeconómica y, en particular, la monetaria y la financiera (que determinarían el crecimiento global del crédito y sus condiciones de acceso) cobrarían en estos períodos la mayor importancia en determinar los niveles de inversión y la de los subsidios o incentivos tributarios seguiría siendo secundaria. Sin embargo, es cierto que fórmulas como la depreciación acelerada, que dotaría de una mayor liquidez a las empresas (y, en particular, a las de más rápido crecimiento, que son las que requieren mayores niveles de inversión) podrían contribuir a relajar los límites impuestos por las restricciones globales de financiamiento. Lo mismo puede decirse de los estímulos a la emisión de acciones.

En forma análoga, en épocas pasadas, la inversión estuvo con frecuencia restringida más bien por la disponibilidad de divisas para importar bienes de capital 1/. En tales circunstancias de nuevo, los 'incentivos' jugaron un papel mínimo; el rol central en determinar el nivel de inversión correspondió a la política cambiaria y comercial.

Finalmente, en períodos de expansión sostenida y sin restricciones financieras o a la importación de bienes de capital, el nivel de inversión dependería totalmente del riesgo y de la rentabilidad esperada en el margen; variables que, por su puesto, juegan algún papel en cualquier circunstancia. Ahora bien, la rentabilidad de la inversión depende de muchos factores y puede ser afectada por una gran gama de instrumentos económicos, entre los que se cuentan las diversas modalidades de incentivos tributarios. El punto a resaltar acá es la considerable ineficiencia relativa de los incentivos tributarios.

Las exenciones resultan, en últimas, en una reducción de las utilidades gravables y de los impuestos cuando hay utilidades. Ahora bien, la mayoría de las inversiones que generan utilidades antes de impuestos se llevarían a cabo de todas for

1/ Ver, por ejemplo, C. Díaz Alejandro, op cit.

mas; en muy pocas oportunidades la diferencia de rentabilidad antes y después de impuestos llevaría a aprobar o rechazar un proyecto de inversión. Además, los incentivos tributarios obviamente no pueden tener ningún efecto cuando el inversionista es 'exento' (v.gr. una entidad sin ánimo de lucro) o se trata de una persona natural de bajos ingresos. Pero más grave aún, si la inversión no es rentable, la 'exención' tributaria no tiene tampoco importancia alguna: la inversión simplemente no se hace.

A su turno, el efecto de deducciones o descuentos proporcionales al monto de las inversiones dependerá en este caso de que el inversionista tenga o no utilidades gravables en otras actividades para hacer efectivas unas u otros; de modo que los beneficios de estos 'incentivos' resultan discriminatorios e inciertos y, por tanto, difícilmente pueden conducir a ejecutar proyectos que no son rentables en ausencia del incentivo.

Y resulta que precisamente lo que se requiere para aumentar el nivel de inversión son fórmulas que conduzcan a ejecutar proyectos que de otra manera no se harían; en particular, fórmulas que hagan rentables una serie de proyectos que en ausencia suya no lo serían. Este efecto, puede lograrse bien con subsidios directos, o a la tasa de interés, o al valor de las materias primas, o con mayor protección efectiva o con políticas de precios, pero nunca con 'exenciones' tributarias y, sólo en algunos casos, con deducciones o descuentos proporcionales al valor de la inversión.

En este punto se ubica la inferioridad de los incentivos tributarios, y en particular de las exenciones, frente a muchos otros instrumentos de subsidio o estímulo. No son eficaces (generan muy pocos beneficios para la economía) y, por lo general, tienen un costo fiscal alto, porque son utilizados por todos los inversionistas que de todas maneras llevarían a cabo sus inversiones; a más de que con frecuencia se prestan a la evasión o exigen un control administrativo muy cuidadoso y costoso, como veremos luego.

En lo que hace a los incentivos al ahorro, a las consideraciones previas deben añadirse otras. En primer lugar, existe muy poca evidencia en Colombia o en otros países, de que el ahorro privado total dependa significativamente de las tasas de interés. Estas tasas determinan, más bien, qué parte de los ahorros se canalizan a través del sistema financiero (i. e. si se destinan a adquirir activos financieros -y de qué tipo- y no activos reales -inventarios, bienes raíces-, y si lo hacen a través del sistema financiero nacional o internacional). Aún en este caso, lo determinante son las tasas de interés antes de impuestos y la existencia o inexistencia de ajustes por inflación en el sistema tributario; si éste reconoce dichos ajustes, el efecto adicional de una exención sobre las tasas reales después de impuestos, afectaría el destino de los ahorros, pero no su monto global.

Si se deseara incrementar el ahorro privado total, resultaría más eficiente operar sobre las reservas de depreciación y la tasa de retención de utilidades de las empresas que constituyen una mayor proporción del ahorro privado total que el de las familias (Cuadro X-1) y que son susceptibles de ser afectadas mediante normas tributarias tales como la depreciación acelerada, en el primer caso, o la doble tributación restringida a las utilidades distribuidas. Así, el efecto de la introducción de normas sobre depreciación acelerada en la reforma de 1974 elevó considerablemente la participación de estas reservas en la estructura de financiación de las empresas (Cuadro IX-1). No ocurrió lo mismo con las normas de 1976, puesto que en esta oportunidad se permitió obtener el beneficio fiscal sin que mediara la constitución efectiva de reservas; i. e. sin obtener sus efectos económicos 1/.

Por último, cualquier efecto sobre el ahorro privado total de estas medidas puede ser más que compensado por una reducción en el ahorro público (Capítulo VI) a no ser que simultáneamente se adopten otras medidas que preserven el nivel de los ingresos tributarios.

Un problema final de incentivos tales como las exenciones, deducciones o sistemas especiales de contabilidad de costos, es el de que su incidencia varía con

1/ En el Cuadro X-1 se ve claramente cómo la reforma de 1974 elevó durante 1985 las reservas de depreciación de las empresas y las utilidades retenidas. De otra parte, la reforma redujo significativamente el ahorro de las familias en ese año. Por el contrario, las normas de 1976, aunque permitieron una mayor depreciación contable o comercial con costos fiscales no lograron aumentar efectivamente el ahorro macroeconómico (véase en el mismo cuadro como las reservas de depreciación disminuyeron en 1977).

la tasa marginal de tributación, si se trata de personas naturales o socios de so ciedades limitadas. Este problema no se presenta cuando se utiliza la forma de descuentos tributarios.

B. Los 'Incentivos' a Favor de Actividades Específicas

En principio, la gran mayoría de las actividades económicas son 'benéficas' para la sociedad y por eso siempre se encuentran opiniones a favor de 'estimular' ca si cualquier actividad específica; en particular, entre las personas vinculadas a ella. Pero, en rigor, los subsidios, incentivos o cualquier otra forma de estímulo particular se debería reservar sólo para aquellos raros casos en donde hay un claro consenso de que el beneficio social excede al privado; o en los que, en la jerga de los economistas, existen 'externalidades' positivas bien significativas.—Entre otras cosas, porque de lo contrario se terminaría o bien por no es timular' ninguna actividad en especial (ya que, finalmente, alguien tiene que pagar, de una forma u otra, por los subsidios) o por aproximarse a un subsidio o incentivo general a la inversión o a los ingresos de capital, tema que ya se discutió atrás. En Colombia, estas situaciones se han presentado con frecuencia. Tal fué el caso de las exenciones a favor de industrias 'básicas' y otras establecidas por la Ley 81 de 1960; como también con la deducción especial por

inversiones en sociedades anónimas en actividades de 'interés público' establecidas por la Ley 54 de 1977. Una y otra vez, conceptos como el de 'industria básica' o 'equipo pesado', o 'interés público' o 'social', han demostrado ser bien elásticos y han conducido a una ampliación tal del ámbito de aplicación de los 'incentivos' que se ha terminado por subsidiar a un porcentaje inmenso de la nueva inversión industrial, o de las sociedades anónimas, según el caso, sin criterios claros y estables de selectividad y, por tanto, sin conseguir ningún efecto importante sobre la orientación de los recursos. El considerable aumento en el área reforestada a partir de 1975 pone de presente que los incentivos para ser efectivos tienen que ser bastante exclusivos. Antes de la reforma esta era una de las tantas actividades que gozaba de exenciones y pasó a ser después de 1974 una de las pocas que mantuvo, bajo la modalidad de descuento, el incentivo. En ese momento comenzó a mostrar un sorprendente dinamismo 1/.

Ahora bien, una vez determinadas aquellas actividades que 'merecen' el 'estímulo' especial, se debe proceder a evaluar la eficiencia relativa de diversas alternativas de subsidio o incentivo. Para propósitos del análisis seleccionaremos tres actividades (las exportaciones, la reforestación y las actividades en regiones apar

1/ Sin embargo, otros factores se conjugaron para permitir este comportamiento. Tal es el caso de la abundancia de crédito de FFAP.

tadas), cuyo mérito económico para recibir estímulos admite poca discusión. Lo primero que debe precisarse a continuación es cuál es la variable que en ca da situación se desea maximizar. En el caso de las exportaciones, se trata cla ramente del valor agregado nacional; en el de la reforestación posiblemente del área reforestada, o el número de árboles sembrados; y en el de las regiones apar tadas, del valor agregado local o más probablemente del empleo generado en el área. Los 'estímulos' por tanto, para ser eficientes, deberían guardar relación directa con esas variables y no con otras. La mayoría de los 'incentivos' tribu ta rios, sin embargo, se relacionan con el valor de las inversiones y la utilidad global de las empresas (en el caso de 'deducciones' o 'descuentos' tributarios) o con las utilidades en la actividad (en el caso de exenciones). De allí la ineficiencia relativa de estos instrumentos frente a otras formas de subsidios que pueden diseñarse con un vínculo más directo con los objetivos buscados.

Tomemos el caso de las exportaciones. La Ley 81 de 1960 estableció una exen ción a las utilidades obtenidas en la exportación que no consiguió un efecto vi sible sobre su monto. En 1967 se sustituyó por el CAT, un subsidio proporcio nal al valor de las exportaciones que, al parecer, tuvo un impacto mucho ma yor. Si bien es difícil precisar cuanto del crecimiento de las exportaciones me nores a partir de 1967 debe atribuirse al crecimiento del mercado internacional

o al nuevo manejo cambiario o al CAT, la mayoría de los analistas del tema coincide en subrayar la superioridad de este subsidio sobre la exención que reemplazó 1/. Años más tarde, se advirtió que el CAT debería contabilizarse sobre el valor agregado nacional y no sobre el valor total de las exportaciones y a partir de 1975 comenzó a liquidarse en diferentes casos sobre esa nueva base 2/. La razón principal por la que un subsidio directo como el CAT resulta mucho más efectivo que una exención es, de nuevo, la de que permite hacer rentables muchas exportaciones que no lo serían de otra forma, lo que en ningún caso sucede con la exención y pocas veces con otros incentivos tributarios. Además, este subsidio no es discriminatorio (pues beneficia a todos los exportadores de un mismo producto y en la misma cuantía) y se obtiene con certeza; características ambas de las que carece cualquier incentivo tributario y, en particular, una exención, como se explicó atrás.

El caso de las regiones apartadas o deprimidas nos permiten apreciar otros aspectos de la ineficiencia relativa de los incentivos. La práctica usual en Colombia y otros países ha sido la de establecer exenciones a las utilidades allí obtenidas o deducciones por las inversiones allí realizadas. Aparte de la ineficacia frente a inversiones

1/ En particular ver cita número 1, en la página 24

2/ En especial, cuando el exportador participa del Plan Vallejo.

no rentables, en este caso, adquiere especial relevancia el hecho de que estos incentivos benefician más a las actividades más intensivas en capital, cuando presumiblemente lo que se desea es estimular ante todo la generación local de empleos. Pero, además, en todos los países en que se han utilizado este tipo de incentivos, han servido para que empresas bien establecidas en otras regiones más desarrolladas realicen una evasión masiva de impuestos a través del expediente relativamente sencillo de 'cargar' costos generales a las inversiones deducibles o a las actividades gravadas y 'cargar ingresos' a las actividades exentas. Este tipo de posibilidades de evasión se abre, en la práctica, cuandoquiera que se establece una exención o una deducción especial y exige un esfuerzo y un costo administrativo considerable para limitarlas, lo que constituye otro problema típico de los 'incentivos' tributarios.

Es cierto que toda forma de subsidio impone costos fiscales administrativos y se presta a abusos. Sin embargo, en el caso de los subsidios directos los costos son más visibles, v. gr. se sabe cuánto cuesta el CAT y, aproximadamente, a cuánto ascienden los costos administrativos de Proexpo o la Caja Agraria, por peso prestado. Además, por eso mismo, los abusos suelen ser más detectables y espectaculares; el contraste entre los escándalos por entregas de CAT a exportaciones ficticias y el abuso cotidiano 'silencioso y tolerado' de la evasión, no puede ser más dicente. La Ley, por demás, establece estrictos controles para las entregas de dinero por parte del Estado y castiga

severamente los 'errores' en esta materia; pero poco o nada se hace con respecto a la evasión tolerada o cohonesta por funcionarios de la administración en todas sus ramas.

En síntesis, los subsidios directos son usualmente más eficaces por el hecho de recibir se con certeza y por volver rentables actividades e inversiones que en otra forma no lo serían, lo que en general no sucede con los incentivos tributarios; y porque, en principio, pueden diseñarse de acuerdo con los objetivos buscados, evitando crear distorsiones o discriminaciones inconvenientes no deseadas, que por lo general se presentan con los incentivos. Además, las posibilidades de 'control' administrativo y político son mayores, dada la visibilidad de sus costos y la espectacularidad de sus abusos. Los 'costos' de los incentivos tributarios casi nunca se cuantifican -y no son fácilmente cuantificables- y sus abusos pocas veces se detectan y casi nunca se hacen públicos.

Paradójicamente, es precisamente esta segunda debilidad de los 'incentivos' tributarios la que explica su uso generalizado. Beneficios que se otorgan de una vez por muchos años, que nadie sabe cuanto cuestan, ni quien los paga, ni si se abusa o no de ellos, ni qué efecto tienen, son demasiado tentadores para no pedirlos. A su turno, esas mismas características hacen que los gobiernos y los legisladores están dispuestos a otorgarlos con largueza, o, al menos, con más facilidad que los subsidios

directos, que exigen un montaje administrativo inicial más complejo y resultan políticamente más visibles y cuantificables. El hecho de que los incentivos sean poco o nada efectivos interesa sólo a una minoría en la lógica política cotidiana; la que, sin embargo, en ocasiones logra hacer prevalecer el punto de vista del interés general (Véase Capítulo XIII).

Una última consideración al respecto. En Colombia y en otros países, se ha intentado utilizar 'incentivos tributarios' para promover la sociedad anónima y, en particular, su 'democratización'. Típicamente, las definiciones que se utilizan de sociedad 'abierta' no resuelven el problema de fondo que supuestamente se desea remover : el 'control' de la sociedad por unos pocos accionistas, en detrimento de los intereses de los minoritarios. Este hecho refleja una realidad más honda : resulta iluso pretender que un 'incentivo tributario' pueda inducir a entregar el control de una sociedad, que reporta una serie de beneficios económicos y de poder varias veces superiores a los que otorga el 'incentivo'. En consecuencia, este tipo de estímulos acaban siendo inocuos en sus fines, constituyéndose en una dádiva para los accionistas, que obviamente benefician especialmente al grupo que controla. Además, usualmente son muy exigentes y costosos desde el punto de vista administrativo.

Por su parte, el decaimiento de los mercados accionarios en Colombia, y en casi to

do el mundo, se debe más a este mismo problema de control, a la preferencia por liquidez en el contexto de una economía inflacionaria y con un mercado de capitales imperfectos, y finalmente a la deducibilidad plena de los intereses nominales (Capítulo IX).

C. El Caso Especial de la Inversión Extranjera

A los argumentos anteriores sobre la ineficiencia relativa de los incentivos, hay que añadir al menos dos más cuando se trata de inversiones extranjeras. En primer lugar, en la mayoría de los casos el 'incentivo' ni siquiera beneficia al inversionista, sino a la Tesorería Nacional de su país de origen. En efecto, la mayor parte de las empresas transnacionales e inversionistas individuales reciben, en su país sede, créditos tributarios por los impuestos pagados en el exterior hasta por el equivalente de su ta rifa del impuesto a la renta 1/. Los 'incentivos' otorgados por el país y que benefician a inversiones extranjeras resultan así, en su mayor parte, en transferencias ne tas del gobierno colombiano a gobiernos de países industrializados y no tienen efecto ninguno sobre las decisiones de inversión en el país.

Pero aun en la medida en que ese no sea el caso, diversos estudios han comprobado la exigua incidencia de los beneficios tributarios sobre las decisiones de localización de las actividades de las empresas transnacionales. Otros factores, tales como el ta

1/ Esto es cierto en forma global y no necesariamente país por país.

maño del mercado doméstico, la disponibilidad local de materias primas, el costo y la calidad de la mano de obra, la existencia de una base mínima de infraestructura industrial y de servicios, la estabilidad y la racionalidad de la política económica y los riesgos políticos, juegan un papel mucho más definitivo. Los incentivos, que a lo sumo representan unos puntos más o menos en la tasa de retorno de sus nuevas inversiones, tienen, en esas condiciones, un efecto marginal o nulo en la decisión de llevarlas a cabo, o en sus montos. Los argumentos anteriores se aplican a las inversiones de mediano o largo plazo. Las inversiones especulativas de corto plazo pueden responder algo más a los 'incentivos'; si bien, de nuevo, son determinadas en mucha mayor medida por otros factores, tales como la existencia de diferenciales importantes en las tasas de interés internas y externas, las expectativas de devaluación, la libertad cambiaria, etc. Como estos factores son inherentemente inestables, lo mismo sucede con esos capitales, por lo que resulta discutible la conveniencia de 'atraerlos' mediante incentivos tributarios o de cualquier otra índole.

Lo anterior no significa, por supuesto, que el inversionista extranjero, como el nacional, no aprecie los 'incentivos', ni que en ocasiones lleve a cabo esfuerzos notables por obtenerlos. A fin de cuentas, en alguna medida pueden representar mayores ingresos, que no cuestan nada más que el tiempo y el dinero que se invierta en conseguirlos.

D. Los Incentivos en Colombia

Dada la discusión previa, no es sorprendente que la mayoría de los estudios de evaluación de incentivos tributarios realizados en muchos países, hayan arrojado resultados muy negativos sobre su efectividad y eficiencia 1/. Típicamente, los analistas no han podido encontrar evidencia convincente de su efectividad (i. e. su impacto y sus 'beneficios' han sido apenas marginales y, por tanto, imposibles de separar de los efectos de otros fenómenos o medidas) a tiempo que con frecuencia su costo fiscal y administrativo ha resultado considerable. En ocasiones, incluso se ha encontrado que el valor presente del costo fiscal de ciertas exenciones (el peor tipo de incentivo, según la discusión previa) ha sido superior al de las inversiones totales realizadas —que, además, en su mayor parte, se habrían llevado a cabo de todas maneras.

El caso colombiano no ha sido una excepción a esta regla. La totalidad de los análisis conocidos sobre los incentivos establecidos por la Ley 81 de 1960 concluyeron sobre su escasa efectividad y elevado costo fiscal y administrativo, además de llamar la atención sobre fallas evidentes en su diseño y estructuración. En particular, R. Porter, en el estudio más completo sobre el tema 2/, concluyó que ese conjunto de

1/ Véase, por ejemplo, Gillis, op. cit., en Gillis y Musgrave, ed.

2/ R. Porter, "The Effectiveness of tax exemption in Colombia", Discussion Paper No. 8, Center for Research on Economic Development, University of Michigan.

incentivos no tuvo casi ningún efecto, simplemente por dificultades en su administración; pero que aún de haberse superado estas, habría tenido muy poco como consecuencia del hecho de que durante ese período la inversión industrial estuvo limitada en ocasiones por la restricción de importaciones de bienes de capital y en otras por deficiencias de demanda agregada. Como el costo fiscal, pese a no ser excesivo (del orden del 7% de los impuestos liquidados en 1963 1/), superó el monto de las inversiones realizadas, Porter concluyó que hubiese sido más efectivo que el gobierno invirtiera directamente en las industrias que se deseaba promover, suponiendo que convenían al desarrollo económico colombiano del momento, lo que de ninguna forma resultaba evidente. Otros análisis del tema, como los de Bilsborrow, Parra, Bird, Mc Lure, Taylor y Currie refuerzan estas conclusiones 2/. Una excepción la constituye un trabajo reciente de M. Carrizosa, que encuentra un impacto claro de esos incentivos en la tasa de inversión a mediados de la década de los 60 3/.

A su vez, la superioridad manifiesta del CAT en comparación con las exenciones tributarias que lo procedieron, fué ampliamente documentada en algunos de los trabajos

1/ R. Bird, Taxation and Development, Lessons from the Colombian Experience, Harvard University, Press, 1970, p. 136.

2/ Bilsborrow, R., "The Structure of Tax Incentives in Colombia", mimeo, DNP, Bogotá, 1966. Parra, G., "La reserva extraordinaria de Fomento Económico", mimeo, DNP, Bogotá, Mayo 1968. Bird, R., "A Tax Incentive Policy for Colombia" en "Taxation and Development", op. cit., 1970. McLure, Ch., "Colombia Tax Incentives", en Musgrave and Gillis, ed, Fiscal Reform for Colombia, International Tax Program, Harvard University, 1971. Currie, L., Accelerating Development, pp. 46, 212, 219. Taylor, R., op. cit., pp. 87 - 91.

3/ M. Carrizosa Tax. Incentives in Colombia.

yá citados y, en particular, en los de Low, Urdinola y Mallon, Porter, Sheahan y Clark, Tejeiro y Nelson, Rhoads, C. Díaz-Alejandro, Juan J. Echavarría, y L. Villar 1/.

En forma análoga, diversos analistas concluyeron sobre la inconveniencia y poca efectividad de los incentivos establecidos por la Ley 54 de 1977 y la 20 de 1979 2/.

-
- 1/ -E. Low, "Tax Incentives for Exports", mimeo, Ministerio de Hacienda, Bogotá, Agosto 1968.
 -Urdinola, A. y Mallon R., "Policies to promote colombian exports for manufactures", Sorrento, D. A. S., Conference, 1967.
 -Porter R., "Evidence of the Effect of Exports CATs, mimeo, DNP, Bogotá, Julio, 1968.
 -Sheahan and Clark, "The Response of Colombian Exports to variation in effective exchange Rates", Williams College, 1967.
 -Tejeiro y Nelson.
 -Rhoads, E. G. "Differential effects of tax credits and exchange rate movements as incentives for minor exports in Colombia, mimeo, DNP, 1968.
 -Villar, "Determinantes de la evolución de las exportaciones menores en Colombia, 1960-1981, en *Coyuntura Económica*, octubre de 1984.
 -Echavarría, J. J. (1982). "La evolución de las exportaciones colombianas y sus determinantes: Un análisis Empírico", en *Ensayos sobre Política Económica*, No. 2.
 -Díaz-Alejandro, C. op. cit.

- 2/ J. Bueno, H. Ayala, G. Perry.

CUADRO X-1

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL *

(% del PIB)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Ahorro de las Sociedades de capital	2.62	3.41	2.55	2.51	2.42	2.63	2.45	2.81	2.44	3.44	2.96
2. Ahorro de las unidades familiares	1.72	0.63	3.04	3.18	4.85	1.32	4.38	9.53	6.40	9.58	4.92
3. Ahorro del gobierno	5.88	5.08	4.67	3.73	4.33	3.90	5.73	5.20	7.07	5.37	5.88
4. Superávit (-) o déficit (+) de la nación en cuenta corriente	+4.01	+5.79	+2.60	+0.49	+2.89	+1.07	-0.20	-2.47	-1.87	-1.95	+0.59
5. Asignaciones para el consumo interno de capital fijo	7.75	7.81	7.41	6.85	8.07	8.90	8.50	8.47	8.75	9.13	9.02
6. Formación interna bruta de capital (1+2+3+4+5)	21.99	22.71	20.28	16.76	22.57	17.83	20.85	23.54	20.80	22.52	25.68

* Desafortunadamente la serie no puede ser actualizada debido a que las nuevas Cuentas Nacionales del DANE no permiten desagregar el ahorro de las sociedades en la parte que corresponde a reservas de depreciación y el resto.

FUENTE : Cuentas Nacionales 1970 - 1981, Banco de la República.

CAPITULO XI

LOS REGIMENES DE PRESUNCION Y EL GRAVAMEN A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

A. Introducción

El control de la declaración de ingresos y costos es particularmente difícil en algunos sectores; en razón del tamaño reducido de la mayoría de sus unidades económicas y el gran número de éstas, de su dispersión geográfica, del carácter más o menos informal de sus prácticas comerciales y contables, de la ausencia de vigilancia estatal sobre sus actividades, de la dificultad de encontrar fuentes externas de información sobre el monto de sus transacciones, etc. En un país como Colombia se ubica en esta categoría una parte considerable del sector agropecuario, comercial, de servicios y de las profesiones independientes. Las tasas efectivas de tributación de estos sectores en la mayoría de las naciones no industrializadas han sido bien exiguas. Por ello desde hace tiempo en diversos países se ha gravado, o se ha considerado la posibilidad de gravar estos sectores, con base en fórmulas de presunción de sus ingresos.

Aún en los países desarrollados subsiste este problema en el caso de los pequeños negocios y las profesiones independientes y por ello casi todas sus administraciones tributarias utilizan métodos de presunción para determinar los impuestos de renta

de estos contribuyentes 1/. En general, sin embargo, en estos países los métodos de presunción tienen un carácter administrativo y no estatutario; no se aplican por vía general sino excepcional, caso por caso, a discreción de la administración. Ha habido, sin embargo, excepciones notables a esta regla, como el caso del 'forfait' francés, en uso hasta hace poco tiempo.

La razón por la cual en muchos países en desarrollo se ha considerado u optado por estatuir regímenes de presunción de aplicación más general se debe, por supuesto, a la mayor importancia relativa de los sectores 'difíciles de gravar' y a la menor capacidad y confiabilidad de su administración tributaria. No obstante, esta práctica parece también tener relación con la naturaleza y la operatividad de su sistema jurídico. El derecho anglosajón ha privilegiado el 'espíritu de la ley' sobre su letra y las consideraciones económicas 'reales' sobre los aspectos probatorios 'formales'; en consecuencia, su administración tributaria ha tenido siempre una enorme flexibilidad en la aplicación y la interpretación de la ley. Lo contrario sucede en otros sistemas jurídicos como el franco

1/ Como ejemplo, la Administración de Impuestos en Alemania posee manuales de trabajo internos en los que se determinan los márgenes de renta bruta y renta líquida a aplicar sobre nivel de ventas para establecimientos comerciales de diferentes tamaños y que venden distintos tipos de productos. Lo mismo se encuentra en varias otras administraciones tributarias de países europeos.

cés. El hecho de que en Colombia se haya llegado a un formalismo excesivo en esta área particular del derecho, tiene sin duda una relación íntima con el desarrollo reciente de varias fórmulas legales de presunción de aplicación generalizada. En el otro extremo se encuentran algunos países asiáticos con un desarrollo muy incipiente de sus sistemas jurídicos y en donde el uso de sistemas de presunción no estatutarios son la práctica cotidiana, y ciertamente arbitraria, de sus administraciones tributarias.

En Colombia opera desde hace mucho tiempo un sistema de presunción general de renta mínima, la denominada 'comparación patrimonial', que consiste en presumir que todo incremento patrimonial, no explicable por valorizaciones, tuvo que proceder de rentas obtenidas en el año por el contribuyente. Esta regla es tan obvia que no amerita mayor discusión y por eso el presente capítulo se concentra en el análisis de otros dos regímenes, la presunción de renta mínima sobre el patrimonio líquido y sobre los ingresos, instituidos a partir de 1974 y 1983 respectivamente (Ver Capítulos II y III). El primero de estos tuvo una serie larga de antecedentes en iniciativas que buscaban establecer un régimen de renta presunta al agro con base en el valor de los predios rurales, cuya última expresión fué la ley 4a. de 1973. Por esta razón, la sección B examina algunos aspectos centrales del régimen universal de presunción basado en el patrimonio,

en comparación con un sistema que se restringa al sector agropecuario, como se propuso en el país hasta 1973. La Sección C analiza el papel complementario que juegan el gravámen a las ganancias de capital y la presunción de rentas sobre una base patrimonial. La Sección D aboca el tema de la nueva presunción universal basada en los ingresos brutos que se estableció en 1983 y, en forma más general, las aproximaciones alternativas al gravámen de actividades de difícil control tributario. Finalmente, la Sección E discute algunos problemas vinculados con los sistemas de presunción (y retención) tales como sus efectos sobre el riesgo y la disposición a invertir y hasta dónde su incidencia se asemeja más a la de un impuesto indirecto que a la de un impuesto a la renta.

B. La Presunción General de Rentas sobre el Patrimonio y el Gravámen al Sector Agropecuario

En Colombia se ha discutido el uso de sistemas de presunción para los ingresos agropecuarios de tiempo atrás. Las propuestas formales datan al menos de 1950, cuando la primera misión del Banco Mundial a un país en desarrollo planteó la necesidad de aplicar este sistema como una forma de penalizar la subutilización de la tierra agropecuaria, más que por consideraciones de equidad o recaudo fiscal 1/. La sugerencia concreta fué la de establecer un gravámen sobre el

1/ Birf, Bases para un programa de Desarrollo en Colombia, 1951.

valor de la tierra, con tasas del 4 por mil hasta el 4%, que variarían inversamente con su rendimiento 'normal' (este último del orden del 10% al 11%).

Este planteamiento fué acogido con muchas reservas por el Comité de Planeación, que se estableció para la 'colombianización' del Plan preparado por la Misión, y por ello no se llevó a cabo.

En la misma vena, una segunda misión del Banco Mundial especializada en problemas agropecuarios 1/, propuso incluir un sistema de presunción de ingresos agropecuarios, ahora ya como parte integral del impuesto de renta, a tasas del 3% al 5% sobre el valor total de la tierra, el ganado y los activos fijos de la explotación, con el objeto de estimular el cultivo o la venta de tierras inexplotadas.

La orientación básica de estas propuestas fué la de buscar la realización de un proceso de reforma agraria por vías tributarias, evitando la confrontación política directa. Esa orientación tuvo una primera culminación en la expedición del Decreto 290 de 1957, que preveía un sistema de 'sanciones tributarias' por mala explotación de la tierra, basado en un complejo sistema de clasificación de su potencial. Tal clasificación nunca se produjo y el decreto no tuvo aplicación, aún cuando si entraron en vigencia algunas exenciones especiales que con

1/ IBDR, The Agricultural Development of Colombia, Washington, 1956, pp. 121-127.

cedía 1/.

Bajo el gobierno de Alberto Lleras, el Consejo Nacional de Planeación recomendó de nuevo instituir una presunción de ingresos agropecuarios del 7% de los avalúos catastrales (4% en el caso de arrendatarios) que, sin embargo, se excluyó de la Ley 81 de 1960. Propuestas similares, con ligeras variaciones, se repitieron en 1963, por parte del Comité Nacional Agrario 2/, en las publicaciones de las distintas misiones y estudios tributarios que tuvieron lugar en la década de los 60 3/ y en escritos de reconocidos especialistas en economía agrícola 4/.

1/ Sobre esta experiencia véase Hirschman, Journeys Toward Progress,

2/ E. Peñalosa, Bases para una Reforma de la Tributación del Sector Agropecuario; 1963.

3/ Misión Taylor, OEA, BID. Fiscal Survey of Colombia. Baltimore, The Johns Hopking University Press, 1965.
Taxation in Colombia. World Tax Series, Chicago, CCH, 1964, pp. 292-293.
 Ver también BIRD, R. M. y OLDMAN. (comp.), Readings on Taxation in Developing Countries, Baltimore, the Johns Hopking University Press, 1967, pp. 188-196.
 BIRD, R. M. Taxation and Development. Lessons from the Colombian Experience. Cambridge, Harvard U, Press. 1970, p. 65ss.
 MUSGRAVE, R. A. y GILLIS, M. Fiscal Reform for Colombia. Harvard Law School, Cambridge, 1971, pp. 349-386.

4/ Véase, por ejemplo, R. Junguito, "Estudio del impuesto de renta presuntivo al sector agropecuario" en Revista del Banco de la República, Octubre de 1971.

Este cúmulo de recomendaciones reiteradas se materializó en la Ley 49 de 1973, como consecuencia de los acuerdos políticos 'de Chicoral', que condujeron al desmonte de los tímidos intentos de reforma agraria en la década de los 60. Es ta Ley, al igual que el decreto 290 de 1957, no tuvo aplicación en razón de que el gobierno usó un mecanismo de excepción, previsto para circunstancias especiales, a la totalidad del territorio nacional.

Tanto en la literatura internacional, como en los antecedentes mencionados en Colombia, se identifican dos tipos de objetivos diferentes para estos regímenes de presunción: de una parte, la búsqueda de mayores recaudos y, sobre todo, de mayor equidad en la distribución de las cargas tributarias; de otra, la presión y el estímulo a una mayor y mejor utilización de las tierras. Varios analistas enfatizan el segundo de estos objetivos, si bien reconocen también la ne cesidad de que el sector agropecuario contribuya en algo a la financiación del Estado, por razones de equidad. Como se indicó, algunos de ellos vieron en es tos sistemas, incluso, un posible sustituto efectivo de los procesos de reforma agraria por expropiación y distribución de tierras, que permitiría evitar los pro blemas políticos, administrativos y de corrupción que suelen ser inevitables en esos casos. La mayoría de las propuestas en Colombia y la discusión política del tema que condujo a la expedición del Decreto 290 de 1957 y la Ley 49 de

1973, se inscribieron en esta orientación. Sin embargo, como algunos analistas lo observaron en su momento, en particular Hirschman y Bird 1/, resultaba por lo menos ingenuo pretender que una ley fiscal podría tener esos efectos y, sobre todo, lograrlos sin la confrontación política que irremediablemente acompaña la ejecución de una reforma de la tenencia de la propiedad agraria por métodos tradicionales. Es posible que, en efecto, haya habido ingenuidad por parte de algunos autores académicos y del Banco Mundial, pero ciertamente no cabe suponerla en el proceso político. Por ello no es sorprendente que las dos normas citadas no tuvieran aplicación.

Los especialistas tributarios que analizaron el tema hicieron recaer siempre el énfasis en los objetivos de equidad y recaudo fiscal, sin desconocer que el sistema de presunción, como toda forma de gravámen a la propiedad raíz, puede tener consecuencias positivas sobre su utilización. Sin embargo, la mayoría de las propuestas hasta 1973 tuvieron una estructura similar y más apropiada a los objetivos de productividad agrícola que a los de equidad fiscal. Algo distinto ocurrió con la reforma de 1974, como veremos a continuación.

Las diferencias principales del régimen adoptado en 1974 con las propuestas e intentos anteriores, fueron las siguientes :

1. La presunción instituida en 1974 se aplica a todos los contribuyentes y se

1/ Op. cit.

basa en una comparación de su renta líquida total con su patrimonio líquido global 1/. En las propuestas previas, se aplicaba sólo a los contribuyentes que poseían o usufructuaban predios rurales, o susceptibles de explotación agropecuaria, y se trataba de comparar la renta declarada por cada uno de estos predios con el valor de los mismos. En algunos casos, este 'valor' debía corresponder al de la 'tierra desnuda'; en otros, incluirla el de las mejoras y los activos fijos vinculados al predio e, incluso, el del ganado.

2. El sistema establecido en 1974 constituye una presunción de renta mínima; si el contribuyente declara una renta superior al valor determinado por el sistema de presunción, éste último no tiene ningún efecto. Las propuestas previas, con excepción de la Ley 4a. de 1973, equivalían a sustituir las normas ordinarias de determinación de la renta por el sistema de presunción.

La renta agropecuaria se determinaría así en forma distinta y separada a las demás (por lo cual las pérdidas en unas actividades no podrían compensarse con utilidades en otras) y, al final, simplemente se añadirían a las

1/ En la práctica se incluyeron excepciones por razones políticas que se discuten en el Capítulo XIII.

de otro origen para determinar el impuesto. En algunas de las propuestas iniciales, incluso, se trataría de un gravámen distinto al impuesto de renta. La Ley 4a. de 1973 previó que el sistema determinaría una renta mí-nima por predio, pero, al mismo tiempo, establecía exenciones parciales o totales para la renta declarada en exceso de la presuntiva, cuando hubiese impuestos a la exportación o reinversión de las utilidades en fines agropecuarios (Artículo 135).

3. El régimen instaurado en 1974 se basa en el patrimonio neto o líquido; i.e. reconoce las deudas que afectan la propiedad de los activos. Todas las propuestas e intentos anteriores se referían al valor bruto de los predios, con las variantes indicadas.

En rigor, el diseño de un sistema de presunción debe depender de cual es el objetivo principal que con el se busca. Si se trata de presionar por una mejor utilización de la tierra rural, entonces lo apropiado es restringir la aplicación del régimen a los predios rurales, como lo hacían todas las propuestas hasta 1974. Además, en este caso, según varios autores, se debería tomar exclusivamente el valor de la 'tierra desnuda', para no 'castigar' las inversiones en mejoras, equipos y cultivos que permiten aumentar

la producción. Por eso la Ley 4a. ordenaba al IGAC cambiar la forma de avalúo catastral de los terrenos para no incluir el valor de los cultivos, las construcciones, maquinarias, equipos adheridos a la tierra y otros similares (Artículo 144). Además, prescribía que no se deberían en el futuro tomar en cuenta 'los incrementos' en el precio que pudieran atribuirse a desarrollos urbanos, industriales o turísticos de la 'zona' en que se ubicarían los predios. Pero, al mismo tiempo, en una evidente duplicación, disponía que el 'valor' que correspondía al terreno dentro del avalúo catastral se determinaría con porcentajes fijos, según la actividad específica; 50% en el caso de la ganadería y los cultivos permanentes, 75% en el de los semipermanentes y 80% en el de los cultivos anuales (Art. 140). Estas normas, en conjunto con la que determinaban las tasas de presunción (4% para la ganadería de cría y 10% para las demás) equivalían a tasas efectivas de presunción del 2%, el 5%, el 7.5% y el 8% sobre el 'valor de la tierra desnuda', según su uso. De paso, debe señalarse que hay enormes dificultades prácticas en 'separar' el valor de la 'tierra desnuda' de las mejoras incorporadas al terreno, lo que resulta bien en el uso de fórmulas muy arbitrarias o en un aumento considerable de costos en la administración del catastro 1/.

1/ Véase, por ej. Bird, R. National Tax Journal, Dic. 1960.

Contra lo anterior, algunos analistas han señalado que la 'mejor utilización de la tierra' no coincide necesariamente con su mayor productividad física. En efecto, la teoría económica convencional sugiere que lo que se debe buscar es maximizar la 'productividad' conjunta de todos los factores de producción y no sólo de la tierra; lo que es tanto más relevante cuando se considera la existencia de subempleo de la fuerza de trabajo rural y la incidencia negativa que la mecanización y algunas otras formas de inversión de capital tienen sobre este problema. Así, por ejemplo, Junguito 1/ argumentó que un impuesto de renta presunta sobre el valor de la tierra discriminaría, inconvenientemente, a favor de los predios más mecanizados y, en consecuencia, proponía adoptar una tasa de presunción más alta con el nivel de mecanización. Esta consideración llevaría a preferir más bien el uso del valor total de los activos dedicados a la actividad como base de determinación de la renta presunta 2/. Incluso, señalaría, aún desde este punto de vista, la superioridad de un sistema como el adop

1/ Junguito, R. Banco de la República, op. cit.

2/ Un trabajo empírico posterior (Junguito y Perry, op. cit.) indica que el régimen de presunción establecido en 1974, en efecto, afectó en mayor proporción a los agricultores más mecanizados (op. cit. pág. 258) aunque la evidencia allí presentada no fue concluyente.

tado en 1974 que incluye todos los activos y actividades, ya que el problema de 'asignación óptima de recursos' no se puede restringir a un sector de la economía, puesto que tiene que ver con la distribución de recursos entre sectores y no sólo al interior de uno de ellos. Así, la presuntiva aplicada exclusivamente al sector agrícola podría sesgar la 'asignación' de un recurso escaso como el capital en contra de ese sector, si se basara en el valor total de los activos vinculados con la actividad agropecuaria, o a favor suyo, en caso de basarse solamente en el valor de la tierra desnuda.

De acuerdo con la mayoría de los autores, el objetivo de 'mejorar la utilización de la tierra' haría preferible que la presunción no se orientara a establecer una tributación mínima, sino a sustituir completamente la forma estándar de determinar la renta. El argumento es el de que en esta forma no sólo se castigarían los usos improductivos de la tierra, sino que se premiaría a los muy productivos. De nuevo, la validez teórica de este argumento depende de que se considere solamente la productividad de la tierra y no la de todos los factores de producción. En el segundo caso, sería preferible, de nuevo, el uso de la presunción como una renta mínima que cubriera a todas las actividades y formas de patrimonio. En la práctica, esta

discusión resulta un tanto bizantina, puesto que la razón última para adoptar algún sistema de presunción al agro es el de que en ausencia suya la mayoría de las rentas agropecuarias escaparían del todo al gravámen del impuesto a la renta. La alta incidencia del régimen adoptado en 1974 sobre los contribuyentes dedicados principalmente a las actividades agropecuarias comprueba esta apreciación (Capítulo VII).

Finalmente, resulta claro que incluir en la base de la presunción el valor de mejoras y otras inversiones y no permitir la exclusión del valor de los pasivos financieros correspondientes, en un país donde el crédito es la fuente principal de financiamiento de las inversiones (Capítulo IX), podría resultar en un desincentivo considerable para la inversión en el sector agropecuario. Así, a primera vista, la no consideración de las deudas como ocurría con la Ley 4a. de 1973 y las propuestas anteriores, reforzaría los argumentos a favor de utilizar solamente el 'valor de la tierra desnuda' como base de la presunción. Sin embargo, un razonamiento más completo sugiere que los pasivos deberían tomarse en cuenta en todo caso, pues de lo contrario se estaría discriminando en contra de aumentos en la producción basados en el uso del crédito para insumos, que son la norma y no la excepción en Colombia. Además, se estaría desestimulando la adquisición de te

renos a crédito; una consideración que escapó a quienes veían estos sistemas como sucedáneos idóneos de la reforma agraria.

Ahora bien, la consideración de los pasivos en un régimen de presunción restringido al sector agropecuario impondría una dificultad administrativa no despreciable, dada la 'facilidad' con que los recursos del crédito se desvían de sus usos supuestos, como se ha comprobado una y otra vez en los análisis sobre el crédito de fomento. Quizá fuera por esta razón que ninguna de las iniciativas previas a 1974 incorporaba la consideración de las deudas. Vale decir, teóricamente, aún desde el punto de vista exclusivo de los objetivos de 'productividad', los sistemas de presunción deberían basarse en los patrimonios netos y no brutos; pero, en la práctica, esto no resulta posible cuando la presunción se restringe a un sector y a unos determinados activos. Precisamente por esta razón, cuando por 'presiones' específicas se excluyeron algunos activos de la base de la presunción, hubo necesidad de establecer un porcentaje de los pasivos totales en proporción al valor relativo de los activos excluidos dentro del patrimonio bruto de los contribuyentes. Esta línea de argumentación favorece, entonces, la adopción de un sistema como el establecido en 1974. Sin embargo, su valor se debilita en mucho al reconocer el abuso de la declaración de pasivos fal-

cos que se ha presentado a partir de 1976; como se indicó en el Capítulo VIII.

Pasemos ahora a considerar las características más apropiadas de un sistema de presunción, desde el punto de vista de la equidad efectiva tributaria. Resulta meridianamente claro, desde un punto de vista teórico, que este objetivo se consigue mejor si la presunción cubre todos los activos y a todos los contribuyentes; si constituye una presunción de renta mínima en lugar de sustituir al impuesto de renta; y si se basa en el valor de los patrimonios netos y no brutos. En cualquier otra forma se establecería una discriminación no justificada entre contribuyentes en circunstancias más o menos similares.

Debe enfatizarse que las consideraciones de equidad se refieren a los contribuyentes y no al tipo de rentas o a los sectores económicos. Así, por ejemplo, no cabe duda que la Ley 4a. de 1973 y otras iniciativas previas, de haberse aplicado alguna vez, hubieran permitido garantizar un gravámen más efectivo de las rentas agropecuarias. Por el contrario, el sistema general establecido en 1974 permite que un contribuyente con rentas declaradas en otras actividades que superen al 8% de su patrimonio neto total,

pueda ocultar totalmente sus rentas de origen agropecuario; por cuanto lo que se busca es que todo contribuyente tribute al menos en proporción a su patrimonio neto global. En otras palabras, el régimen de 1974 ha resultado efectivo en asegurar un gravámen mínimo de los contribuyentes dedicados principalmente a actividades agropecuarias (Capítulo VII); pero no de las actividades y las rentas agropecuarias como tales. Por supuesto, si el objetivo fuese simplemente el de gravar más la agricultura y la ganadería resultaría más apropiado aplicar un sistema como el diseñado en la Ley 4a. de 1973. Pero si es el de buscar una mayor equidad efectiva entre los contribuyentes (y no entre las actividades económicas), que es presumiblemente de lo que se trata, el sistema adoptado en 1974 resulta, en principio, superior. De nuevo, sin embargo, la aplicación del sistema, al verse afectada por un uso muy amplio de 'pasivos falsos', dista mucho de su incidencia esperada; lo que quita fuerza a los argumentos anteriores.

En síntesis, desde el punto de vista de la equidad efectiva tributaria, el régimen universal de presunción de renta mínima sobre el patrimonio líquido instituido en 1974 (y mejorado en 1983) en principio supera considerablemente a las iniciativas previas, que se limitaban al sector agropecuario, se basaban en los patrimonios brutos y, en general, buscaban sustituir ente

vamente las fórmulas convencionales de determinación de la renta. Desde el punto de vista de sus efectos sobre el crecimiento económico el balance es menos claro. Si se tratara de buscar elevar la productividad de la tierra rural, la partida posiblemente la ganaría un sistema restringido al sector agropecuario. Pero tal no es el caso, en principio, cuando se adopta una visión más amplia de productividad global de todos los factores de producción y de asignación óptima de los recursos escasos en la economía nacional.

No obstante, estas conclusiones dependen crucialmente de que la 'evasión' del sistema mediante la constitución de 'pasivos y activos' falsos no llegue a tales proporciones que desvirtúe completamente la incidencia del sistema.

En tal caso, para que el régimen de presunción sea efectivo, habría de basarse solamente sobre el valor de los activos y, habida consideración de los muchos inconvenientes teóricos de esta opción, posiblemente sería mejor restringirlo al sector agropecuario.

De todos modos, la escogencia definitiva depende, por supuesto, del juicio que se tenga sobre el cual de los objetivos anteriores se puede conseguir mejor con un sistema de presunción 1/ y sobre la importancia relativa de

1/ Un neoclásico extremo, por ejemplo, partiría de suponer que la solución de mercado produce una asignación óptima de recursos y, por tanto, cualquier régimen de presunción no podría sino tener efectos negativos en este campo.

los objetivos mismos. En esta óptica es comprensible la posición de quienes creían que la presunción de rentas al sector agropecuario podría conseguir todos los efectos buscados con un proceso de reforma agraria; como también la de quienes sabían bien que tal cosa no ocurriría, pero que la adopción del sistema de presunción sí facilitaría el entierro definitivo de la reforma agraria. El hecho de que ni el Decreto 290 de 1957 ni la Ley 4a. de 1973 se hubieran aplicado por parte de los gobiernos que las expidieron, parece dar razón a este último grupo. La convicción de que un régimen exclusivo para el sector agropecuario, o para cualquier otro sector, tenía muy pocas posibilidades de ser aplicado en la práctica, así quedase escrito en la Ley, fué una de las principales razones que movieron a los autores de la reforma de 1974 a proponer un régimen universal de presunción 1/, a más de consideraciones técnicas similares a las aquí expuestas.

C. El Papel Complementario del Gravámen a las Ganancias de Capital y la Presunción de Renta sobre el Patrimonio

Se espera que la presunción de rentas al sector agropecuario -y, en general,

1/ Ver G. Perry, op. cit., Revista Banco de la República, 1975.

toda forma de gravámen a la propiedad raíz- resulte en aumentos de productividad debido a que algunos propietarios de predios inexplorados puedan verse obligados a producir para pagar los impuestos. En forma más general, el gravámen desestimula en alguna medida la tenencia improductiva. No obstante, si la razón última de la tenencia improductiva radica en los rápidos procesos de valorización real que han mostrado los predios rurales y urbanos en muchas regiones del país durante largos períodos, tal 'desestímulo' puede resultar poco importante en la práctica. En este caso, un gravámen efectivo a las ganancias de capital podría tener un impacto mucho mayor. Al reducir en forma notoria las 'rentas' obtenidas en el 'engorde' de tierras, podría convertirse en un desestímulo sustancial a la especulación con ellas e, incluso, detener la espiral especulativa que en ocasiones se desata en los precios de la propiedad raíz. Tal resultado, al reducir los precios reales de la tierra, podría facilitar el acceso a su propiedad y una mayor y mejor utilización. Efectos parecidos pueden lograrse, en principio, con gravámenes altos a la propiedad raíz o con tasas altas de presunción de rentas en el agro. De allí que muchos analistas hayan visualizado la posibilidad de encontrar en la vía fiscal un sustituto eficaz a los procesos de reforma de la propiedad agraria (o urbana).

Estos efectos potenciales no se pueden exagerar, so pena de incursionar en los

terrenos de la ingenuidad y de servir en la práctica a quienes se oponen a cualquier forma de intervención estatal en el mercado de la tierra; pero sin duda se pueden obtener en alguna medida. Máxime, si operan simultáneamente el gravámen directo a la propiedad (los impuestos prediales) y los impuestos de valorización, a nivel municipal, y el impuesto al patrimonio, la presunción de renta mínima sobre el patrimonio y el gravámen a las ganancias de capital, a nivel nacional. Por supuesto, que estos diversos gravámenes a la propiedad y sus 'rentas' deben coordinarse para evitar duplicaciones injustas; por ello, los impuestos de valorización se agregan al costo de los activos para el cálculo de las ganancias de capital desde 1974 y los impuestos prediales se podían deducir del impuesto a la renta y, en vez de ello, se pueden descontar íntegramente del impuesto al patrimonio desde 1985, en virtud de las disposiciones de la Ley 9a. de 1983. Pero en la existencia simultánea de estos gravámenes : aumentan las posibilidades de que quienes se benefician de los procesos de valorización de la tierra contribuyan en algo al financiamiento del Estado y de que quienes las mantienen improductivas se vean 'inducidos' a ponerlas a producir, o a venderlas a quienes están dispuestos a hacerlo, o al menos 'paguen' por tenerlas improductivas de modo que la propiedad cumpla una función social, al tributar, si es que no ha de cumplir la más importante de producir y generar empleos.

De manera más concreta, la existencia de un gravámen efectivo a las ganancias de capital podría inducir una mayor efectividad del régimen de presunción y de los gravámenes al patrimonio y la propiedad. Así, se esperaba que la 'opción' de revaluar activos hasta su valor comercial, contemplada en la reforma de 1974, y la de reajustar su 'costo' anualmente (en un 8%, a partir de 1975, en un 14% en 1977 y en un 11.4% en 1978, por efecto de la Ley 54 de 1977, y en el 100% de la tasa de inflación desde 1979, por la Ley 20 de ese año) serían utilizadas por los contribuyentes para evitar un gravámen muy severo al vender calculado sobre ganancias de capital nominales. De esta manera, se aumentaría la base de cálculo de la renta presunta y, en algunos casos, el valor de los impuestos patrimoniales y prediales. Gillis y McLure 1/ estimaron que a la mayoría de los contribuyentes les 'convendría' el uso de estas opciones. —

No obstante, estas expectativas y estos cálculos se basaron en suponer que el gravámen a las ganancias de capital sería efectivo y que así lo percibirían los contribuyentes. La opción de reavalúo en el año gravable de 1974, en efecto, parece haber sido utilizada en una cuantía apreciable —aunque no tan generalizada como se esperaba— a juzgar por los incrementos sustanciales en el valor

1/ Op. cit.

de los impuestos liquidados por el año gravable de 1975 y evidencia parcial de reavalúos catastrales voluntarios ante el IGAC. Desafortunadamente se carece de cifras que permitan una apreciación precisa de lo que ocurrió. En cualquier caso, hay evidencia de que a partir del año gravable de 1975 se utilizó poco la opción de reajuste anual, sobre todo por quienes se encontraban afectados por la presuntiva (Capítulo VIII). Este hecho sin duda se relaciona con la considerable evasión del gravámen a las ganancias de capital que se comenzó a gestar en la subdeclaración del valor de las ventas de propiedad raíz, en los casos en que no había de por medio créditos hipotecarios. El gobierno toleró esta situación, que hubiese sido fácil de corregir con un programa de auditoría basado en visitas a notarías y la aplicación del Artículo 19 del Decreto 2053 de 1974 que autorizaba a la Dirección a corregir el valor declarado de una venta cuando fuese inferior en un 10% al precio 'de mercado'; posiblemente en razón de la oposición política que había desatado el impuesto ante el efecto de la elevación de las tasas de inflación y su propia convicción de la inequidad del gravámen en estas condiciones (Capítulo XIII). Esta situación no sólo resultó en evasión del gravámen en las ganancias de capital, sino que, por supuesto, debilitó el estímulo a utilizar las opciones de reajuste en el costo de activos y, por tanto, la efectividad del sistema de presunción. El efecto anterior se acentuó con

La Ley 20 de 1979, debido a la rebaja sustancial en las tarifas del impuesto a las ganancias de capital y, sobre todo, a la facilidad con que desde entonces fué posible obtener una exención total de ese gravámen, tanto para las personas naturales como para las jurídicas (Capítulo VIII). Por ello, una disposición como la contenida en la Ley 9a. de 1983, que 'exime' del gravámen a las ganancias de capital a quienes reajusten voluntariamente sus avalúos catastrales, no tuvo mayores consecuencias. En presencia de un gravámen efectivo a las ganancias de capital, esta norma hubiera constituido un estímulo poderoso a la actualización voluntaria de los avalúos, con efectos benéficos sobre recaudos del impuesto predial y patrimonial e incluso, quizá de una mayor efectividad del régimen de presunción.

La discusión previa sugiere la importancia que tendría el restablecer plenamente el gravámen a las ganancias de capital en Colombia. El argumento principal a favor de esta sugerencia se vincula, sin embargo, con la considerable evasión del impuesto de renta que hoy ocurre a través del expediente de convertirlas artificialmente, en ganancias de capital exentas o levemente gravadas (Capítulo VIII). La Ley 9a. de 1983 limitó algunos de los abusos más flagrantes que permitían las normas adoptadas con la Ley 20 de 1979, pero queda mucho por volver a andar.

D. La Presunción de Rentas con Base en los Ingresos Brutos y el Gravámen a otros Sectores de Difícil Control Tributario

Al contrario de lo que sucedió en Colombia respecto del sector agropecuario, fueron muy escasas las iniciativas de presunción de rentas orientadas al gravámen efectivo de otros sectores de difícil control tributario, hasta cuando la Ley 9a. de 1983 estableció la presunción general de renta mínima con base en los ingresos brutos. Algo bien diferente ha ocurrido en muchos otros países, desarrollados y en desarrollo, donde las técnicas de presunción se utilizan principalmente con respecto a 'pequeños negocios' en el sector comercio y de servicios y a los profesionales independientes.

Es posible que la influencia del análisis de Bird 1/, que lo condujo a recomendar que no se aplicara ningún sistema general de presunción en Colombia a sectores diferentes al agropecuario y, que fuera recogido por la Comisión Musgrave, expliquen en parte la aparente falta de interés en el tema en el país. A nuestro juicio, sin embargo, el gran interés en la presunción de rentas al sector agropecuario en Colombia se debió principalmente a sus relaciones con la suerte del proceso de reforma agraria y, de otra parte, con el gran peso del sector y la muy

1/ Bird, R. Op. cit.

obvia inequidad tributaria que conllevaba la bajísima contribución de grandes patrimonios vinculados a esas actividades. Como, de otra parte, al hecho de que los sistemas usuales de presunción a los negocios comerciales y a los profesionales independientes exigen por lo general una considerable flexibilidad y discrecionalidad administrativa; sucede que el 'derecho' tributario colombiano precluye en gran medida la flexibilidad administrativa y el sistema político no ha estado dispuesto a otorgar discrecionalidad a la administración tributaria.

En efecto, la práctica usual en este campo consiste en 'presumir' un valor de las utilidades obtenidas en un negocio con base en indicadores tales como el valor de sus ventas, el número de sus empleados, su localización y 'calidad', el tipo de actividad a que se dedica, su equipamiento, sus índices de rotación de inventarios, el número de clientes atendidos o una combinación de varios de ellos. En el caso, de los profesionales se usan indicadores similares y otros como el grado de especialización. Normalmente, la fórmula numérica concreta utilizada para estas presunciones se deriva de estudios que determinan promedios o 'casos típicos' de la actividad en cuestión. Estas tienen que ser revisadas con frecuencia, debido al carácter cambiante de la realidad económica que está en el fondo de esas 'relaciones y la experiencia conduce a modificar la 'definición' de las actividades, y su grado de desagregación, a eliminar 'indicadores' e in

troducir otros nuevos. Resulta clara la dificultad de especificar en detalle en una Ley, como se acostumbra en el país, toda esta complejidad; así como es obvia la imposibilidad de modificarla con la frecuencia requerida. Además, muchos juristas argumentarían que una ley marco que diera flexibilidad a la administración bajo ciertos criterios y determinados límites sería inconstitucional y la mayoría de los dirigentes políticos y empresariales se opondrían a dejar en manos de la administración tanta discrecionalidad, por cuanto podría utilizarse en forma arbitraria en muchos casos y multiplicaría las posibilidades de corrupción; lo que, sin duda, ocurre con frecuencia en países en desarrollo que utilizan estos sistemas. Por estas razones, no es de extrañar que en Colombia se haya acudido a buscar un gravámen más efectivo de estos sectores a través de regímenes estatutarios simples y de aplicación universal -como la propia presunción de renta mínima sobre el patrimonio líquido, analizada en la sección previa, y la nueva presunción general sobre el valor de los ingresos o las ventas establecidas en 1983- así su efectividad sea obviamente mucho más reducida que la de los mecanismos específicos de presunción utilizados en otras partes.

En efecto, una consideración adicional a las ya comentadas, para adoptar en 1974 un régimen universal de presunción de renta mínima basado en el patrimonio neto, fué precisamente la de que este mecanismo en alguna medida habría de afectar

la tributación de estos otros sectores; si bien, se prevenía que su efectividad se ría menor que con respecto al sector agropecuario. Los resultados de la inciden cia inicial del régimen presentados en el Capítulo VII indican que ese fué pre- cisamente el caso. El análisis detallado de una muestra de declaraciones del año gravable de 1975 y siguientes 1/ reveló en forma nítida cuáles fueron los fac- tores que determinaron esa incidencia.

En primer lugar, en el caso del comercio se encontraron dos factores que explican el efecto relativamente moderado de este régimen sobre los contribuyentes dedicados principalmente a esa actividad. De una parte, la relativa facilidad para ocultar su patrimonio bruto mediante la subdeclaración de inventarios 2/ ya que en Colombia, estos se evalúan en una única fecha (Diciembre 31) lo que hace imposible un control adecuado. De otra, la práctica de declarar una parte sus tancial del inventario como mercancías en consignación, que reduce el patrimo- nio líquido. El estudio citado encontró que esta proporción era más alta entre mayor fuese el patrimonio bruto del comerciante.

En el caso de las profesiones independientes, la incidencia modesta de este régi

1/ Junguito, Perry, Op. cit.

2/ Incluidas las mercancías en tránsito.

men de presunción se debe, por supuesto, a que el 'capital' vinculado a la actividad es pequeño con relación con los ingresos, ya que estos constituyen esencialmente una remuneración al trabajo. Más aún, que esta presunción hubiese tenido alguna incidencia sobre este tipo de contribuyentes, se debió principalmente al hecho de incorporar en la base del patrimonio los activos de uso personal e invertirlos en otras actividades, generados por la capitalización de ingresos obtenidos en años anteriores en la profesión. Este factor tiene también importancia en explicar la incidencia del régimen sobre 'comerciantes' y otros grupos de difícil control tributario. En esta perspectiva, se aprecia el error de la Ley 9a. de 1983 al haber excluído el valor de la casa de habitación de la base de aplicación de la presuntiva.

Precisamente la evidencia de permanencia de muy bajos niveles de tributación en sectores de gran importancia económica como el comercio y los servicios, condujo en 1983 a la adopción de un régimen complementario de presunción de renta mínima como un 2% del valor de los ingresos y ventas totales (1.5% del año gravable de 1983).

La base conceptual de esta presunción que cualquier actividad económica produce normalmente una utilidad neta mínima en relación con sus ventas o ingresos to-

tales. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con la presunción de una renta mínima sobre patrimonio, los márgenes de mínimos de utilidad sobre ventas varían en forma apreciable entre sectores económicos, e incluso al interior de un mismo sector. Este hecho tiene dos consecuencias importantes. De una parte, implica que la aplicación de una tasa única de presunción constituye un mecanismo más efectivo para asegurar una tributación mínima sobre la renta en algunas actividades específicas; de otra, el nivel de tasa debe fijarse teniendo en cuenta el margen sobre ventas en aquellas actividades donde es normalmente bajo. Estudios internacionales y evidencia parcial sobre el caso colombiano, indican que los márgenes más bajos se encuentran en el comercio al por mayor y al detal de alimentos. En el caso de los Estados Unidos, dichos márgenes han sido inferiores al 1.5% en sólo una ocasión durante los últimos seis años. Como en dicho país, en razón de los mayores volúmenes, competencia, organización y estabilidad comercial, se registran menores márgenes de utilidades que en países en desarrollo, esta es una evidencia de que las tasas fijadas, son apropiadas para el caso colombiano.

CUADRO XI - 1

SECTORES AFECTADOS POR LA PRESUNCION DE INGRESOS

	# de empresas	# de empresas con RL/IN menor o igual a 2.0% ^{1/}	Particip. %
Corporación de Ahorro y Vivienda	9	3	33.3
Corporaciones Financieras	16	1	6.2
Cías. de Seguro y Reaseguros	48	14	29.2
Bancos	28	1	3.6
Otros Intermediarios Financieros	26	4	15.4
Empresas Comerciales	15	6	40.0
Otras Empresas Comerciales e Industria	42	9	21.4
Supermercados	8	8	100.0
Comercio de Alimentos	12	4	33.3
Industria de Alimentos	9	2	22.2
Empresas Comerciales. Exportadores	1	1	100.0

^{1/} Renta líquida / Ingresos brutos

FUENTE : DIN.

CAPITULO XII

LA EXTENSION DEL IVA AL COMERCIO AL DETAL

A. EVOLUCION DEL IVA EN COLOMBIA

El impuesto a las ventas se estableció en Colombia en 1963 (Decreto 3288, Diciembre 30) en uso de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para sortear una grave crisis fiscal. Hasta entonces existían apenas 'excise taxes' sobre tabaco, bebidas alcohólicas y algodón ¹/. No obstante, la falta de preparación administrativa obligó a posponer por un año su vigencia, hasta Enero de 1965 ²/.

Inicialmente pretendía ser un impuesto de una sola etapa al nivel manufacturero. Con ese fin cubría únicamente productos 'terminados' y las ventas entre empresas industriales se eximían cuando el comprador certificaba que el producto sería sometido a una transformación posterior. Aún así, para evitar cualquier doble imposición, se permitía reducir el precio de venta según la cuantía del costo de aquellas materias primas sobre las que, por alguna razón, se hubiese pagado impuesto. Estas provisiones resultaron muy difíciles de administrar y, por ello, en 1966 (Decreto 1595 de Junio) se gravaron todas las ventas entre empresas -excepto a compradores que producan bienes exentos o de exportación- y se permitió descontar los impuestos pagados en la compra de insumos 'incorporados' en el producto. En 1968 (Decreto 2049 de Julio) se amplió el crédito a todo impuesto pagado sobre insumos 'consumidos totalmente'

¹/ Taxation in Colombia; World Tax Series, Harvard Law School, Commerce Clearing House Inc., Chicago, 1964, pp. 164-168.

²/ Bird, R; Sales Taxation in Colombia: Tax Policy and Development Planning; Harvard University. Economic Development, Report No. 36, 1966.

en el proceso de producción y en 1974 (Decreto 1988 de Octubre) a los impuestos pagados en cualquier compra de la empresa, excepto las de bienes de capital. En esta forma el impuesto fué aproximándose a uno de valor agregado tipo 'producto bruto' a nivel manufacturero.

El gravámen a los bienes de capital y, posteriormente, la no de ducción de los impuestos pagados en sus compras, se defendió por razones de simplicidad administrativa y recaudo ^{1/}. Sin embargo, también se esgrimieron argumentos económicos a su favor, basados en el hecho de que los bienes de capital se encontraban subsidiados por la política cambiaria y de tasas de interés ^{2/}.

De manera análoga, el impuesto gravaba inicialmente las importaciones de productos manufactureros terminados solo en una etapa, la de venta, con provisiones similares a las mencionadas atrás para evitar doble imposición. Como esta disposición exceptuaba a las importaciones directas, que comenzaron a generalizarse, en 1971 (Decreto 435 de Marzo) se gravaron también todos los bienes manufacturados, en el momento de la importación. ^{3/}

Desde un principio se eximieron las exportaciones, los productos alimenticios, los medicamentos y los textos escolares. Las ventas de insumos utilizados para estos fines se eximían vía certificación del comprador. Por dificultades de control este procedimiento se eliminó en 1974 y se sustituyó por el establecimiento de un sistema de devoluciones. No obstante,

^{1/} Bird, op. cit.

^{2/} Bird, op. cit y Gillis, M., "Sales Tax Reform"; en Musgrave and Gillis, ed., Fiscal Reform for Colombia. Final Report and Staff Papers of the Colombian Commission on Tax Reform. International Tax Program. Harvard Law School. 1971.

^{3/} En Junio de 1966 se había intentado solucionar este problema por vía reglamentaria, pero el Consejo de Estado decretó la nulidad de esa norma.

esta reforma amplió considerablemente la lista de bienes 'exentos' (tarifa cero), especialmente en lo que se refiere a maquinaria e insumos para la agricultura y maquinaria de transporte, con lo que el proceso de devoluciones se constituyó en un dolor de cabeza para la administración.

Con el objeto de compensar la regresividad inherente al impuesto, desde un principio se estipularon tasas diferenciales, a más de la exención a los alimentos, del 3% (básica), 5%, 8% y 10%. Posteriormente, en 1968, se eliminó la del 5% y la del 10% se elevó al 15%. En 1971 las tasas se incrementaron al 4% (básica), 10%, 15% y 25% ^{1/}. Los estudios más completos sobre incidencia ^{2/} concluyen con que si bien las exenciones otorgan una ligera progresividad en los 4 primeros deciles de la distribución de ingresos, el impuesto era considerablemente regresivo de ahí en adelante pese a los diferenciales tarifarios. En 1974, la tasa básica aumentó al 15% y se estableció una tasa 'preferencial' del 6% para 'bienes-salario' (confecciones, calzado e insumos principales de la construcción de vivienda) y de capital y una del 35% para bienes de consumo suntuario ^{3/}. Esta reforma adicionalmente, eliminó algunos elementos 'proteccionistas', que contenía el impuesto, al gravar ciertos productos importados a tasas más altas que las de sus contrapartes de producción doméstica.

^{1/} El Cuadro XII-1, indica la composición del recaudo por niveles tarifarios para varios años.

^{2/} Levin, J. "The Effects of Economic Development on the Base of a Sales Tax: a Case Study of Colombia", IMF Staff Papers, Marzo 1968; McLure, Ch., "The Incidence of Taxation in Colombia", en Gillis y Musgrave, ed. op.cit.

^{3/} Estimativos burdos indican que estos cambios mejoraron en algo la incidencia del impuesto. Perry, G., (1977).

Desde un principio se incluyeron los servicios de reparación en la base del impuesto, así como los de 'fabricación por encargo'. En 1974, por razones de incidencia, se incluyeron, además, los de parqueaderos, seguros, tiquetes internacionales, revelado y copias fotográficas, telegramas y teléfonos y cuotas de clubes sociales (Cuadro XII-2).

De esta manera, a partir de la reforma de 1974, que lo reordenó íntegramente, el impuesto se caracterizaba por:

- 1) Utilizar la técnica de valor agregado.
- 2) Gravar solamente bienes manufacturados (ó alternativamente, excluir bienes primarios sin procesamiento - agropecuarios, mineros, pesqueros, forestales, etc.) e incluir, progresivamente, algunos servicios).
- 3) El limitarse a actividades manufactureras y de importación; en otras palabras, no gravar el valor agregado en las etapas de distribución. No obstante, por razones de control se gravaba el valor agregado en la distribución en los siguientes casos:
 - a) Cuando el importador revendía sus productos.
 - b) Cuando el productor manufacturero ejercía actividades de mayorista o de minorista.
 - c) Cuando el distribuidor tenía vinculación económica con el productor manufacturero.
 - d) Cuando el distribuidor vendía bienes "fabricados por encargo".
- 4) No permitir deducciones por los impuestos pagados en los bienes de capital.

5) Poseer una estructura diferencial de tarifas que buscaba atemperar la incidencia regresiva que normalmente tiene un impuesto indirecto como éste.

No obstante, en la clasificación de los bienes por tarifas existían casos particulares difíciles de justificar, ó claramente inconvenientes, como es el caso de la exención de bienes de capital importados con destino a las 'industrias básicas' que se estableció en 1974 ^{1/}. Más aún, en general la lista de los 'productos exentos' (tarifa 0) era ciertamente más larga de lo que debería ser teniendo en cuenta sus propósitos redistributivos y las dificultades administrativas que ocasiona esta categoría.

6) Disponer, a partir de 1974, de un sistema de devoluciones para los impuestos pagados por productores de bienes exentos, por exportadores de bienes manufacturados y por aquellas empresas que obtuvieran saldos a su favor en razón de que sus insumos fueren gravados a tarifas más altas que las aplicables a sus productos. Este sistema de devoluciones cubría un campo demasiado amplio, en buena parte debido a la lista excesivamente larga de productos 'exentos'.

7) Incluir servicios que obedecían a los siguientes criterios.

- a) Impacto redistributivo de su gravámen.
- b) Facilidad de control.
- c) Relación directa con actividades manufactureras productivas (v.gr., los servicios de reparación).

En 1983 (Decreto 3541 de Diciembre) se llevó a cabo la reforma más importante del impuesto. Los principales cambios fueron

^{1/} Además, por vía reglamentaria, se había establecido una exención para bienes importados mediante licencias semestrales que se corrigió en 1983.

los siguientes:

1) Extensión del cubrimiento del impuesto a las actividades de distribución hasta el nivel del comercio al detal, estableciendo un regimen simplificado para personas naturales que desarrollen actividades comerciales de ventas reducidas bajo ciertas condiciones. Para el efecto se establecieron unos parámetros de exclusión que básicamente abarcaron a las personas naturales con ventas anuales en 1983 no superiores a 3'600.000 o patrimonio en el mismo año no superior a 10'000.000 (las cifras se ajustan por inflación). Estos pequeños minoristas que daron sometidos a una cuota fija calculada con base en las ventas del año anterior, la cual se anula totalmente con la deducción tanto de los impuestos trasladados al minorista, como del 10% de las compras de productos no gravados, siempre y cuando se conserven las facturas de compra.

2) Una relativa unificación tarifaria, en particular, juntando bajo una tarifa del 10% los bienes que antes se encontraban gravados al 6% y al 15%. Al mismo tiempo, se exceptuaron del impuesto algunos materiales de construcción que se encontraban gravados al 6% (cemento, concreto, ladrillo, tejas de asbesto y de barro). Se mantuvieron, sin embargo, tarifas del 20% y el 35% para algunos bienes suntuarios, aplicadas exclusivamente a nivel manufacturero.

3) La inclusión de algunos nuevos servicios en la base del impuesto (mantenimiento, hoteles, arrendamiento de bienes, muebles -incluyendo el 'leasing' financiero-, servicios de computación) y la reestructuración del gravámen a los clubes sociales.

4) Algunas reformas procedimentales orientadas a unificar la administración del impuesto con la del impuesto a la renta; a

facilitar las liquidaciones privadas y oficiales pasando de las declaraciones bimestrales a una sola declaración anual, aunque manteniendo los pagos bimestrales; y a dotar a la administración de facultades nuevas de presunción e investigación para facilitar el control del impuesto a las liquidaciones de revisión y aforo.

En 1984 (Ley 50 de Diciembre) se eliminaron la mayoría de las exenciones a favor de maquinaria agrícola y de transporte y para algunos otros bienes, incluidas las gaseosas. En este último caso, sin embargo, la nueva tarifa básica del 10% se aplica solo a nivel manufacturero.

B. ANALISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA DEL IVA ANTES Y DESPUES DE LAS REFORMAS DE 1983-1984

En esta sección se discuten comparativamente las ventajas y desventajas de la estructura actual y la vigente hasta 1983; cuando es pertinente la discusión se refiere también a esquemas alternativos por los que se habría podido optar en 1983, tales como la extensión del impuesto a nivel mayorista o un esquema mixto 'mayoristas-grandes minoristas'. El nivel más apropiado hasta el cual se debe extender un impuesto al valor agregado depende de consideraciones teóricas y prácticas alrededor de la neutralidad económica del impuesto, así como de su relación con la estructura tarifaria y las implicaciones redistributivas y de otra índole que esta estructura tiene. Las consideraciones prácticas se refieren fundamentalmente a la estructura del sector comercio en el país bajo examen y a su capacidad de administración y control tributario.

1. Neutralidad y Control

a. Neutralidad. Aspectos Teóricos

En las discusiones teóricas se da particular importancia a la búsqueda de la neutralidad entre la producción nacional e importada, entre los distintos productores de una misma rama y entre ramas distintas de la industria. La exposición seguirá ese orden.

a) Neutralidad entre productos nacionales e importados de una misma rama. Un impuesto al valor agregado que se limite al nivel industrial y las importaciones normalmente trae un sesgo a favor de las segundas, puesto que dentro de cada rama hay por lo general un determinado número de productores que lleva a cabo tareas de comercialización, al menos de naturaleza mayorista, e incurre en gastos de propaganda, etc., que no se incluyen en el precio de las importaciones. Una muestra

de Junio de 1984 indicó que la industria colombiana vende cerca de 20.33% de su producción directamente a minoristas y un 13.23% directamente al 'público' (Cuadro XII-3). Para algunos sectores como confecciones la suma de estas ventas asciende al 67.5 de sus ventas totales (61.33% para industrias diversas, 63.89% para imprentas, editoriales y conexas, 49% para cuero y sus productos y fabricación de calzado, 43.3% para otros productos químicos y 41.2% para maquinaria, excepto la eléctrica).

Además, en un país como Colombia los centros de producción están más cerca a los centros de consumo que los centros de importación, lo que establece una discriminación adicional a favor de las importaciones puesto que en este esquema no queda por lo general gravado el valor agregado en el transporte.

Esta es una de las principales razones por las que en todo sistema que se extiende hasta este nivel se grava también a las ventas de los importadores. La otra razón es de control: muchas empresas compran sus insumos importados a firmas importadoras. En 1970 un 18.6% de las ventas de los mayoristas en Colombia se dirigía a empresas industriales ^{1/}. En este caso, se captura en la base del impuesto el valor agregado en la comercialización mayorista de los productos importados, tal como sucede en el caso colombiano, incluyendo probablemente costos de transporte. Esta situación, sin embargo, conlleva un sesgo opuesto al anterior, máxime cuando en algunos casos se grava las ventas de grandes minoristas que hacen importaciones directas.

Al extender el impuesto al nivel mayorista se hubiera hecho más equilibrada la tributación entre los dos tipos de bienes. No obstante, habrían subsistido los problemas anotados cuando comerciantes minoristas hacen importaciones directas. La extensión hasta el comercio al detal eliminó en principio, este tipo de discriminación. Habría sucedido lo mismo con un esquema mixto 'mayoristas-grandes minoristas', puesto que no es muy común que los minoristas pequeños efectúen importaciones directas.

^{1/} Censo del Comercio, 1970

b) Neutralidad entre productores nacionales de una misma rama. El impuesto al valor agregado a nivel manufacturero discrimina contra los productores integrados verticalmente hacia la etapa de distribución; vale decir, contra aquellos que venden directamente a minoristas ó al público. Como se observa en el Cuadro 3, en cada rama existe una considerable dispersión en el porcentaje de las ventas industriales a través de mayoristas y las que se hacen en forma directa a minoristas ó al público. Asimismo, discrimina contra los casos en que el transporte corre a cargo del productor.

Naturalmente que en estas situaciones el productor puede crear otra empresa para las tareas de distribución y transporte. Sin embargo, en estos casos, por razones de control, se hace necesario establecer disposiciones sobre precios de 'transferencia' de difícil manejo ó, más usualmente, gravar a los distribuidores económicamente vinculados con el productor, como se verá en la sección siguiente. En este último caso se agrava la discriminación.

La extensión a nivel mayorista habría resuelto estos problemas en gran medida, puesto que es poco común encontrar productores que vendan directamente una parte importante de su producción al consumidor final. (Un 13.2% de las ventas, como ya se anotó). No obstante, sucede que muchos de los grandes minoristas (cadenas de almacenes, supermercados, almacenes de departamentos, cajas de compensación, etc.) se encuentran integrados verticalmente hacia atrás; vale decir, llevan a cabo actividades de mayorista. Por consiguiente, un impuesto que se extiende hasta el nivel mayorista discrimina a favor de estos grandes minoristas y en contra de los pequeños y medianos que normalmente tienen que utilizar los servicios de distribuidores mayoristas y comprar, en consecuencia, a precios más altos. Según cifras de FENALCO, estos grandes minoristas responden por un 43% de las ventas totales al público ^{1/}; lo que

^{1/} Perry, G., op.cit.

equivale a un 26% del valor total de las ventas del comercio, incluyendo las de los mayoristas que representan cerca del 40% del total^{1/}. Alternativamente, se requeriría gravar a estos minoristas en cuanto hacen actividades de mayoristas, lo que impondría grandes dificultades administrativas y de control.

A su turno, el esquema mixto 'mayoristas-minoristas-grandes' habría discriminado en contra de los grandes minoristas frente a los minoristas pequeños. Dado que en el comercio al detal de algunos de estos productos los márgenes netos son pequeños, este tipo de discriminación puede llegar a ser insostenible para algunos grandes minoristas. El minorista grande se beneficia de economías de escala considerables en cuanto a sus compras, a su administración, la publicidad, la comodidad para el cliente y la diversificación de su riesgo, así como por un mayor acceso al crédito, que podrían compensar este tipo de discriminación. No obstante, debe tenerse en cuenta que en país como Colombia el minorista pequeño tiene algunas ventajas frente al grande, debido a su menor cumplimiento de normas laborales y de otras normas tributarias.

En teoría, el impuesto hasta el nivel al detal sin exenciones para negocios pequeños constituiría el único que no presenta ninguna discriminación de este tipo; sin embargo, en la práctica, por dificultades de control, presenta problemas de neutralidad muy similares a los del esquema mixto, como vemos en la Sección B. Más aún, de hecho favorece a los productores integrados ya que estos pueden posponer el pago hasta la venta final del producto.

c) Neutralidad entre ramas de producción. Este es un concepto que se maneja de manera muy equívoca en la literatura. En efecto, nada en la teoría económica sugiere que un impuesto indirecto, y en particular un impuesto al consumo, debe ser neutro entre ramas de la producción pueden constituir un excelente instrumento de política económica con el fin de favorecer el consumo de bienes de producción masiva, relativamente intensivos en empleo, con lo que se puede lograr la triple ventaja de conseguir efectos redistributivos, aprovechar

^{1/} FENALCO, Antioquia, Informe y Balance, 1983.

economías de escala y obtener una mejor asignación de recursos en la economía en relación con su dotación de factores productivos (vease adelante).

Así, los argumentos de neutralidad que a veces se invocan para defender la unificación tarifaria son claramente incorrectos. Podría subsistir, sin embargo, un problema de neutralidad entre ramas que, en principio, se desea gravar a la misma tasa. En efecto, dado que los márgenes de comercialización son diferentes entre ramas (Cuadro XII-4) y que los problemas de neutralidad antes anotados pueden ser más graves en unas ramas que en otras; imponer una misma tasa al nivel manufacturero resulta en cargas efectivas diferenciales sobre los consumidores. Esto, por supuesto se puede evitar fijando tarifas a nivel manufacturero que logren aproximadamente el efecto deseado sobre el consumidor final, pero ello exige un buen conocimiento de los márgenes del comercio.

b. Problemas de Control. La 'Neutralidad' en la Práctica.

a) En el impuesto a nivel manufacturero. El impuesto a nivel manufacturero y de importación ha presentado en los países en donde se administra dos problemas de control de difícil manejo. El primero se refiere a la producción de tipo artesanal. En la práctica, si no se toman otras provisiones, el impuesto discriminará a favor de este tipo de producción. En algunos países se considera que este hecho representa una ventaja desde el punto de vista de sus implicaciones sobre empleo y distribución de ingresos entre los productores. No obstante, puede darse el caso de que esta dificultad de control favorezca a ramas (v.gr. joyeros) cuyo producto es de consumo preferencial por usuarios de altos ingresos y en consecuencia la dificultad de control beneficie esencialmente a grupos de ingresos altos.

Cuando se considera necesario limitar esta discriminación se

acude por lo general a gravar a los distribuidores que hacen 'fabricación por encargo' a productores artesanales, bajo el supuesto de que la mayor parte de la producción artesanal tiene esa característica. Cuando se adopte este tipo de disposiciones, como en el caso colombiano, se introduce sin embargo una discriminación en sentido contrario, puesto que en estos casos se termina gravando inclusive los márgenes de distribución mayoristas ó minoristas, según quien haga el encargo. Para evitar esto, en algunos países se cobra una tarifa baja a la fabricación por encargo. También se presentan considerables problemas de control y evasión.

El segundo problema se refiere a los "distribuidores exclusivos" y otras formas de distribución que difícilmente caen bajo las definiciones usuales de "vinculación económica"; al menos en el sentido tan restrictivo que se da a este término en legislaciones como la colombiana. La mayoría de los países que tienen este tipo de impuesto se han visto obligados a incorporar de una manera u otra a estos "distribuidores exclusivos" en la base del impuesto, con lo que de nuevo se puede generar una discriminación en sentido contrario.

En el caso colombiano la evidencia indica que éste ha constituido el principal problema de control de la estructura que existía hasta abril de 1984. De haberse mantenido ese nivel de imposición hubiese sido indispensable ampliar considerablemente el concepto de vinculación económica para incorporar a los 'distribuidores exclusivos'. Podría haberse considerado como sujeto del impuesto cualquier distribuidor para el cual más de un determinado porcentaje de sus ventas (v.gr. 30%) estuviese constituido por productos de una misma empresa o empresas vinculadas económicamente entre sí. Subsistirían, sin embargo, algunos problemas de control y discriminación.

b. El impuesto a nivel mayorista. La extensión al nivel mayorista hubiese eliminado en la inmensa mayoría de los

casos el problema de los distribuidores exclusivos, puesto que estos son por lo general mayoristas; habría habido, sin embargo, que incorporar algunas excepciones importantes como las de distribuidores de automóviles. Al mismo tiempo, esa extensión hubiese eliminado buena parte del problema vinculado con los productores artesanales, aún cuando subsistirían problemas cuando estos venden directamente a minoristas, por lo general grandes, lo que obligaría a mantener la figura de 'fabricación por encargo' con respecto a ellos, con los problemas anotados atrás.

Al mismo tiempo, se habría planteado una nueva dificultad de control cuando el distribuidor realiza operaciones tanto de mayorista como de minorista. La solución fácil consistiría en clasificar como mayorista a todo aquel para el cual sus ventas a otros comerciantes (o a empresas industriales) constituye más de un determinado porcentaje (v.gr. un 30 ó un 50%) de sus ventas. En este caso, se establecería, sin embargo, una discriminación contra los mayoristas que cumplen las dos funciones. Ello podría dar origen a crear empresas separadas para las tareas de distribución al detal, lo que de nuevo llevaría a los problemas asociados con la 'vinculación económica'. La otra alternativa sería la de gravar a estos mayoristas solo en la proporción en que sus ventas se dirigen al público consumidor; lo cual, sin embargo, introduciría una gran complejidad administrativa y de control en el impuesto.

c) En el esquema mixto 'mayoristas-minoristas grandes'. El esquema mixto 'mayoristas-minoristas grandes' habría eliminado la mayoría de los problemas de control señalados, excepto aquellos vinculados con mayoristas que efectúan una parte de sus ventas directamente al público consumidor.

d) En el impuesto al nivel minorista. La extensión del impuesto al nivel al detal resuelve en principio todos los problemas

de control mencionados atrás, pero a su vez crea un problema administrativo y de control posiblemente más serio que cualquiera de los anteriores. Se trata en efecto de la inmensa dificultad de control y el enorme costo administrativo que conlleva incluir como responsables del impuesto a un número sumamente grande de pequeños minoristas. Este problema no es tan grave en un país en donde los pequeños minoristas responden por un porcentaje de ventas al detal relativamente pequeño, como sucede en los países europeos, y donde por razones de moral tributaria y de capacidad de la administración tributaria estos problemas son menos graves. No es el caso por supuesto de los países latinoamericanos y del tercer mundo en general. En Colombia, como se indicó atrás, las grandes cadenas representan solo el 43% de las ventas totales al público. Además, hay una gran dispersión de tamaños, como se observa en el Cuadro XII-5 que presenta cifras para 1970. Las cifras correspondientes para los mayoristas se encuentran en el Cuadro XII-6. Debe observarse que estos representan menos de un 4% del número de establecimientos minoristas. En esa época había 147.627 minoristas; hoy en día no hay menos de 300.000 ^{1/}, si bien no todos serían sujetos del impuesto. Las cifras del Cuadro XII-7 comparan el número de contribuyentes registrados en Junio de 1984 (3 meses después de entrar en vigencia la extensión al detal) con los estimativos previos de la DIN, el que se basó en el archivo de declarantes de renta para el año gravable de 1981, de modo que dejaba por fuera los pequeños negocios no declarantes que, en términos generales, tampoco se inscribieron en el registro de ventas, como puede deducirse de las cifras siguientes.

^{1/} Fenalco dio una cifra superior a 500.000.

El número de inscritos aumentó de 27.000 a 146.000, con una mayor proporción a lo previsto en el regimen simplificado.

Por esta razón en la mayoría de los países en desarrollo se acude a un sistema de 'exención de pequeños negocios'. Una alternativa muy imperfecta a esta exención, desde el punto de vista de control, lo constituye la adopción del regimen simplificado. Cuando este regimen simplificado se basa de todas maneras en el control de las ventas (así sea del año anterior), y cuando se limita excesivamente, como en el caso colombiano, en donde solo se le permite a personas naturales que cumplan ciertas condiciones, es muy poco lo que se reducen los costos administrativos globales y los problemas de control. En particular, queda un incentivo poderoso a subdeclarar ventas para clasificar en el regimen simplificado, como parece haber sucedido al comparar el registro con estimativos basados en las ventas declaradas en impuestos de renta, las que de por sí ya se encontraban sujetas a considerable evasión. // Sin embargo, el problema de administración y control no debe mirarse exclusivamente desde el punto de vista de un impuesto. Como se discutirá más adelante, el gobierno optó por este 'regimen simplificado', a tiempo que integró la administración del IVA con el impuesto a la renta y simplificó en mucho esta última.

En estos casos, donde el problema de control es bien significativo, tanto por el gran número relativo de pequeños establecimientos comerciales, como por la proporción de las ventas que canalizan, como por la pobreza de la administración tributaria, las implicaciones son de tal magnitud que pueden anular la mayor parte de las ventajas teóricas de neutralidad que se conocen con atras a favor de llevar el nivel de imposición hasta el comercial al detal. Si se presume que, en la práctica el gravamen efectivo de estos pequeños establecimientos será casi nulo, el país puede incurrir en enormes costos administrativos (tanto por parte de estos establecimientos como de la administración

tributaria) mientras que su incidencia efectiva es similar o idéntica a la del esquema mixto 'mayoristas-minoristas grandes', ya que estos serían los únicos distribuidores sobre los cuales recaería en la práctica el gravámen. De nuevo, los 'costos administrativos' en este caso deben mirarse conjuntamente con los del impuesto a la renta.

En el caso colombiano estos problemas se agravan por la existencia de otro impuesto sobre las ventas (el de industria y comercio) y la presunción de una renta mínima sobre el valor de las ventas (desde julio de 1983), puesto que en esta situación existe un inmenso incentivo para que los minoristas subestimen el valor de sus ventas totales y, en consecuencia, el de sus compras, lo que puede incluso llevar a que se establezcan canales de evasión hacia atrás que resulten en una incidencia práctica mucho más imperfecta que si se adoptara el esquema mixto o la extensión del impuesto tan solo hasta el nivel mayorista.

Conclusiones

En síntesis de la discusión anterior y de la evidencia presentada, desde el punto de vista de neutralidad efectiva, de costos administrativos del impuesto y facilidad de control, la es cogencia del nivel de imposición para un país como Colombia po siblemente se debiera haber limitado bien a la extensión al ni vel mayorista o bien a la adopción de un esquema mixto mayorista-grandes minoristas. Los pros y los contras de estos dos es quemas se han ilustrado en la sección anterior. En caso de mantener la extensión general al nivel al detal, se debería in cluír una exención para pequeños negocios. Estas afirmaciones, sin embargo, no consideran las ventajas que se introdujeron en la administración del impuesto a la renta y la integración de ésta con la del IVA.

2. Tarifas e Incidencia

Como se discutió atrás, desde un punto de vista teórico conviene mantener tarifas diferenciales por propósitos distributivos y como instrumento de política económica. Los problemas distributivos son mucho menos graves en países en donde impera una mejor distribución del ingreso y en donde los grupos de ingresos bajos han alcanzado, en todo caso, un nivel de vida relativamente aceptable, como es el caso de los países europeos, los Estados Unidos y Canadá. Por esta razón en estos países la relativa unificación tarifaria que ha tenido lugar en sus impuestos al valor agregado (Comunidad Económica Europea) o en sus impuestos a las ventas de una etapa, no se han constituido en 'issues' de importancia. En situaciones como la colombiana, por el contrario, los efectos regresivos de un impuesto indirecto de tarifa única serían socialmente inaceptables ¹/. Por esa razón -y por consideraciones administrativas- se exceptúan los alimentos y, hasta la última reforma se había mantenido una tasa preferencial del 6% para las confecciones, el calzado, etc. Esa es también la razón que justifica el gravar ciertos bienes a una tasa más alta e incluir ciertos servicios en la base del gravamen.

Ahora bien, cuando el impuesto se extiende al nivel del comercio al detal, resulta imposible mantener una considerable dispersión tarifaria, por problemas administrativos y de control. El gravamen a las ventas al nivel al detal siempre conduce a una relativa unificación tarifaria y esta es la razón por la que el gobierno colombiano unificó las tarifas del 6 al 10% cuando decidió extender el IVA al comercio al detal.

¹/ Conviene observar que la regresividad de un impuesto al valor agregado sobre bienes se debe no solo al hecho de que los grupos de ingreso bajo gastan una mayor proporción de su ingreso, sino al hecho de que los de ingreso alto gastan una mayor proporción en servicios no gravados y en el exterior.

Las consecuencias de esta decisión son dobles: en primer lugar, hacen que el efecto de la decisión de extender el impuesto al detal haya sido profundamente regresiva, como se ilustra a continuación. Una buena parte del incremento en el recaudo del impuesto corrió a cargo de los grupos de ingresos bajos, al haberse elevado la tarifa preferencial del 6 al 10% y al gravar, además, los márgenes de distribución en estos bienes. De hecho, el Cuadro 8 estima que casi la totalidad del aumento en recaudo provino de bienes gravados antes al 6%. De esa cifra un 36% corresponde a bienes de capital.

En segundo lugar, en el caso colombiano esta decisión tiene consecuencias negativas sobre la imposición de los bienes de capital y la discriminación que se ha mantenido a favor de algunos bienes de capital importados, como se discute en la Sección C.

La discusión anterior refuerza las conclusiones anteriores en el sentido de que quizá no era apropiado haber extendido la base hasta el nivel al detal. A su vez, es evidente que el sistema de tarifas diferenciales se hubiese podido mantener al extender el impuesto solo hasta el nivel mayorista, si bien no es el caso de que hubiese adoptado el esquema mixto 'mayoristas-menoristas grandes'.

3. El Gravámen a los Bienes de Capital.

En rigor, un impuesto al valor agregado debería permitir descontar los impuestos pagados sobre bienes de capital gradualmente sobre el tiempo, en la medida en que esos bienes se utilicen en la producción. Esto, sin embargo, exigiría introducir en el gravamen el valor agregado un sistema de "depreciación" para el descuento de los impuestos pagados en compras de bienes de capital, lo que complicaría considerablemente su administración. Por esa razón administrativa ningún país que haya adoptado un impuesto de ventas al valor agregado ha introducido este tipo de correctivos.

En su lugar, se utiliza uno de dos sistemas que dan origen a estructuras impositivas de una naturaleza económica bien diferente. En la mayoría de los países se acreditan plenamente los impuestos pagados en bienes de capital en el período en que se compran. La incidencia macroeconómica de este tipo de impuesto es equivalente al de un impuesto 'al consumo', al no tener incidencia sobre la mayor parte de los gastos de inversión.

Tal estructura se defiende teóricamente sobre la base de que, en caso contrario, se estaría gravando a la inversión cuando se lleva a cabo y también en el futuro cuando produce nuevos bienes para consumo. Esta es la misma crítica que a veces se presenta contra el impuesto a la renta y que ha llevado a algunos a proponer sustituirlo por un impuesto progresivo al gasto, del tipo que se intentó aplicar en la India con un considerable fracaso. En términos más prácticos la mayoría de los adherentes a este sistema lo defienden en razón de que constituye un incentivo a la inversión y, en consecuencia, se piensa que tiene efectos favorables sobre la tasa de crecimiento económico. Este es uno de los grandes temas inconclusos en el debate internacional sobre política fiscal ^{1/}.

La alternativa opuesta, la de no permitir acreditar los impuestos pagados en las compras de bienes de capital, equivale a una incidencia macroeconómica donde se grava por igual el consumo y la inversión bruta. Esta posición se defiende con el argumento de que en muchos países, como Colombia las políticas cambiarias, arancelarias y crediticias discriminan en favor de las actividades intensivas de capital y, por consiguiente, establecer un descuento pleno sobre los impuestos pagados sobre bienes de capital agravaría tal discriminación, lo cual es inconveniente en términos de asignación de recursos y, en últimas, de crecimiento económico.

^{1/} Véase por ejemplo, Bosworth, B.P., Tax Incentives and Economic Growth, Brookings Institution, 1984.

De otra parte, cuando se adopta el descuento inmediato de los impuestos pagados sobre los bienes de capital, se hace necesario otorgar devoluciones considerables a todos aquellos responsables que están acometiendo expansiones de su empresa, así como a las empresas en períodos de montaje. La experiencia demuestra que aún en países con una administración tributaria relativamente desarrollada, como el caso de Corea del Sur, ha enfrentado inmensos problemas de administración y control en el manejo de este tipo de situaciones. De hecho la mayor parte del esfuerzo administrativo del valor agregado en países como el citado está concentrado en las devoluciones vinculadas con el descuento de impuestos pagados sobre bienes de capital. Para ilustrar el problema, conviene observar que toda administración tributaria basa la selección de casos de auditaje sobre aquellos que se desvían considerablemente de la tendencia de su rama de actividad ó que temporalmente se desvían significativamente de su propio comportamiento tributario. Este es un criterio apropiado para impuestos como el de valor agregado en donde, en principio, cabe esperar una relativa estabilidad de la relación valor agregado sobre ventas y una considerable homogeneidad de esa relación entre las empresas que producen un mismo tipo de productos (o que distribuyen un mismo tipo de bienes). Los descuentos por adquisición de bienes de capital rompen completamente con esta estabilidad y no permiten, en consecuencia, una selección fácil para el programa de auditaje, a no ser que se contabilicen por separado los descuentos pagados sobre bienes de capital. En este caso, sin embargo, se hace más compleja la contabilización del impuesto que cuando no se permite el descuento sobre bienes de capital. Por demás, esta situación obliga a que, en principio, cualquier responsable pueda ser sujeto de devoluciones. Por razones administrativas y de control conviene, por el contrario, que el número de responsables que pueda obtener devoluciones sea reducido y claramente establecido, como se verá en la sección siguiente.

Ahora bien, bajo el sistema colombiano se permite indirectamente un descuento parcial de los impuestos pagados en los bienes de capital a través del mecanismo de deducciones por depreciación en el impuesto de renta, dado que el impuesto de ventas pagado por estos bienes se autoriza contabilizar como parte del costo del bien para propósitos de depreciación. Teniendo en cuenta las normas excepcionales de depreciación acelerada vigentes, en términos de valor presente el valor de estas deducciones representa un porcentaje alto del que tendría un descuento completo de los impuestos en el sistema de valor agregado bajo normas de depreciación razonables.

En todo caso, los inconvenientes que se pueden señalar a un impuesto como el colombiano se hacen menos graves cuando la tasa es más baja; por eso se habían mantenido en Colombia los bienes de capital en la tasa preferencial del 6%. La extensión al detal obligó, sin embargo, a elevar esta tasa al 10%, a más de gravar su margen de distribución que es de los más altos (Cuadro XII-4). Adicionalmente, se mantuvo la exención a bienes de capital importados con destino a industrias básicas que se habían establecido desafortunadamente en la reforma de 1974. El alza en la tarifa para los bienes de capital trajo como una consecuencia negativa adicional el agravar la discriminación sobre la producción nacional de bienes de capital que esta exención introdujo. De nuevo, estos efectos inconvenientes del aumento del gravamen a los bienes de capital son consecuencia de la unificación tarifaria a la que obligó la decisión de extender el gravamen hasta el comercio al detal.

4. Bienes Exentos y Devoluciones

En la literatura internacional sobre el impuesto al valor agregado se distingue entre bienes exentos o no gravados y bienes gravados a 'tarifa cero'. Los primeros son bienes sobre los

cuales no recae el impuesto y cuyas ventas, en consecuencia, no requieren ser registradas. Al mismo tiempo, los productores que producen este tipo de bienes no pueden reclamar devoluciones de los impuestos pagados en sus compras de insumos. Típicamente los bienes gravados ó exentos constituyen bienes primarios no procesados. Esta era la aproximación vigente en Colombia hasta Abril de 1984. La nueva reforma prefirió establecer el principio universal de gravámen y más bien establecer una lista exhaustiva de los bienes no sujetos al impuesto. Si bien esta lista es sustancialmente parecida a la establecida con anterioridad en los reglamentos, permite una mayor claridad a los responsables del impuesto pero, al mismo tiempo, puede conducir a que algunos bienes no procesados, que no quedaron incluidos en la lista exhaustiva, resulten gravados a la tarifa del 10%. Posiblemente, sin embargo, este tipo de problema resulte muy excepcional.

La segunda categoría mencionada, la de los bienes gravados a la 'tarifa cero' corresponde a bienes que dentro de la legislación vigente debieran normalmente ser gravados, pero sobre los cuales se requiere establecer una exención expresa ¹/. Más aún, por lo general en estos casos se desea garantizar que no haya gravámen alguno, ni directa ni indirectamente, que pese sobre los bienes en cuestión. La única manera de asegurar que esto suceda es la de gravar los bienes con una 'tarifa cero' y permitir, en consecuencia, al establecer un saldo a favor de los contribuyentes, la devolución de los impuestos pagados por sus insumos. Este sistema, universalmente aceptado, se introdujo en Colombia a partir de 1974. Con anterioridad a esa fecha funcionaba un sistema por el cual quien vendía a un productor de bienes exentos no cobraba el impuesto amparado en un 'certificado' del comprador. Ese sistema era imperfecto por cuanto no siempre 'desgravaba' todos los insumos adquiridos e imposible de controlar. De hecho, habían florecido algunos productores 'exentos' piratas que 'vendían' certificados.

Generalmente se grava con 'tarifa cero' a las exportaciones

¹/ En Colombia la legislación denomina como 'exentos' a este tipo de bienes a diferencia de la práctica internacional.

puesto que, de no hacerse así, los productos de exportación conllevarían un sobre costo por los impuestos pagados en sus insumos que los pondría en desventaja competitiva en el comercio internacional. Más aún, todos los acuerdos internacionales sobre tributación han aceptado que en los impuestos indirectos se establezca el principio de destinación; a saber, que los bienes exportados no se graven en el país de origen y se sometan a los impuestos indirectos, en condiciones de no discriminación con la producción interna, en los países de destino. Este acuerdo básico para evitar discriminación en el comercio internacional a través del manejo de los impuestos indirectos, dió origen a que la Comunidad Económica Europea adoptara el impuesto de valor agregado como norma general en todos sus países miembros. El principal problema que se mantenía al respecto, la no devolución de impuestos pagados por productores o exportadores de bienes no procesados, se solucionó en 1983.

Ahora bien, otros países han sometido también a 'tarifa cero' algunos de los bienes de consumo básico por razones redistributivas. Esta práctica, sin embargo, ha llevado con frecuencia a establecer listas demasiado largas de bienes gravados a 'tarifa cero' lo que conduce a que un gran número de responsables del impuesto tenga derecho a devoluciones, complicando considerablemente la administración del impuesto sin que de otra parte, se gane mucho en términos de incidencia. Esto es precisamente lo que había sucedido en Colombia con los 'bienes exentos', cuya lista venía creciendo de manera desmesurada creando un serio problema de devoluciones en la administración tributaria ^{1/}. Inicialmente, la 'tarifa cero' incluía solo alimentos procesados (y bebidas no alcohólicas), textos, drogas, algunos insumos agrícolas (fertilizantes, plaguicidas) y

^{1/} No tanto por su valor, que no superó el 5.6 % del recaudo de la DIN, sino por cuanto la ley y la administración castigan más severamente una devolución impropia que no cobran un impuesto.

exportaciones. En 1974 la lista se amplió a todos los productos de la industria editorial a todos los insumos de la industria farmacéutica, a equipos de transporte de carga y a maquinaria, equipos y empaques para la agricultura. En 1984 (Ley 50) se eliminó la 'exención' para las 'gaseosas', para la mayor parte de la maquinaria y equipo para la agricultura y el transporte de carga, y se limitó la de productos de la industria editorial a 'libros ó revistas' de carácter científico y cultural. Si bien esta medida redujo el problema administrativo de las devoluciones e incrementó el recaudo, agravó en algo los inconvenientes señalados del gravamen a los bienes de capital y la regresividad del impuesto.

5. Consideraciones de Recaudo

Utilizando las cifras de los Cuadros XII-3 y XII-4 se puede llegar a estimativos en incrementos de recaudo que se habrían obtenido al pasar del nivel manufacturero y de importación a cubrir parte o la totalidad del valor agregado de las etapas de distribución ^{1/}. Así, dado que un 63% (Cuadro XII-3) de las ventas de productos industriales ocurre a través de mayoristas y el margen promedio es de un 26% (Cuadro XII-4), el aumento que se obtendría al pasar al nivel mayorista sería del orden de un 16%. A su turno, la inclusión de grandes minoristas (que responden por un 26% de las ventas totales del comercio), produciría un aumento adicional que oscilaría entre un 9 y un 15%, utilizando el margen promedio del sector minorista (33%) y suponiendo

^{1/} El rango de los márgenes obtenidos en esta encuesta es del mismo orden de magnitud que el obtenido en Cuentas Nacionales y en el Censo Comercial de 1970, si bien algunos valores sectoriales difieren considerablemente.

alternativamente, que hagan la totalidad de sus compras a los mayoristas o, directamente a la industria. En esta forma, el esquema mixto 'mayoristas-grandes minoristas' representaría un aumento sobre el nivel manufacturero y de importación que oscilaría entre un 25% y un 31%. La extensión universal al nivel al detal podría producir, en teoría, un aumento que oscilaría entre el 40 y el 50% según los supuestos que se tomen en consideración; pero, como se ha señalado atrás, en la práctica esta cifra sería más cercana a lo que se obtendría con la aplicación del esquema mixto 'mayoristas-grandes minoristas'.

Para cotejar estos estimativos con lo sucedido, debe observarse que la reforma solo entró en efecto en Abril de 1984, y, además, que una norma especial permitió 'descontar' impuestos 'teóricos' pagados sobre inventarios declarados lo que, según estimativos de la DIN, redujo el recaudo entre Julio y Noviembre de 1984 en unos 6.000 millones de pesos ¹/. La suma de los aumentos reales observados (Cuadro XII-9 en los dos años siguientes (18.3% y 22.4%)) se aproximan al cálculo de la DIN para año completo (36.8%), si bien incluyen también el efecto de la eliminación de exenciones que tuvo lugar a finales de 1984.

Para una muestra de declaraciones para el período Abril-Diciembre 1984 se encuentra que la proporción del impuesto liquidado en el sector comercio fué del orden del 10.2%, porcentaje inferior al estimado en el Cuadro XII-8 (de 1.5% a 18%). Esta cifra, sin embargo, está afectada por el descuento de inventarios. Añadiéndolo, el 10.2% se eleva a una cifra aproximada a las del Cuadro XII - 8.

¹/ Según estimativos de la DIN.

De otra parte, los datos del Cuadro XII-10, correspondientes a esa muestra permite poner en duda los cálculos por nivel de tarifa presentados en el Cuadro XII-8, que se basaban en una muestra de la ciudad de Bogotá. En particular, la participación de la tarifa del 35% parece exagerada debido a que la declaración de las ensambladoras se concentra en Bogotá. No obstante, este hecho no modifica en forma importante las conclusiones sobre incidencia discutidas atrás; si algo, las refuerza.

Alternativamente, los diferentes esquemas podrían haber producido el mismo monto de recaudo utilizando niveles distintos de tarifas promedio. Así, para obtener el mismo recaudo que el que se obtendrá con las decisiones del gobierno, o con el esquema mixto 'mayoristas-grandes minoristas', habría habido necesidad de aumentar las tarifas a nivel manufacturero y de importación entre un 25% y un 31%. A su vez, para obtener ese mismo resultado con un impuesto a nivel mayorista, las tarifas tendrían que haberse aumentado entre un 7.4% y un 12.5%. Estos mayores niveles tarifarios, por supuesto, agravarían los inconvenientes que cada una de esas alternativas presenta en cuanto a las consideraciones teóricas y prácticas de neutralidad económica que se discutieron en los capítulos anteriores.

6. Servicios

Una de las ventajas teóricas que atribuye la literatura fiscal a la extensión del valor agregado al detal es la de permitir incluir en la base del impuesto a la totalidad de los servicios, puesto que estos se prestan por lo general en su mayoría en forma directa al público. Esta consideración teórica, por supuesto, hace abstracción del problema de control. En la práctica la dificultad de control de los establecimientos de servicio que prestan atención al público es aún superior a la que se ha anotado con respecto a los establecimientos comerciales pequeños y por eso el gobierno ni siquiera consideró la posibilidad de gravar en forma general los servicios de la reforma del año pasado.

Lo que se ha venido haciendo en Colombia, como se anotó atrás, es incluir progresivamente en la base del impuesto nuevos servicios con un criterio selectivo. Esto es precisamente lo que se hizo en la última reforma, el incorporar los servicios hoteleros, de computación, de arrendamiento financiero, de bienes muebles (incluyendo el 'lensing') a la base del impuesto. Estos servicios, como la mayoría de los incluidos anteriormente,

responden al criterio de facilidad administrativa y de control, importancia de recaudo e incidencia progresiva (Cundro XII-8).

7. Administración de los Impuestos a la Renta y el Valor Agregado.
Una Visión de Conjunto.

En la parte A se señaló como uno de los cambios principales introducidos en 1983 se refirió a la integración de la administración de los impuestos a la renta y al valor agregado. Además, la Administración propuso simultáneamente simplificar considerablemente la administración del impuesto a la renta, lo que condujo a reformas legales en esta área en 1984 y 1985 de gran alcance. Estos hechos obligan a calificar algunas de las conclusiones aparentes del capítulo anterior, como se advirtió oportunamente; en particular, explicar en buena medida la decisión del Gobierno de establecer un 'regimen simplificado' en lugar de una 'exención' de pequeños negocios.

En el plano de la legislación tributaria nacional, concomitante con la extensión del IVA al nivel detallista, la Administración Tributaria formuló al Gobierno la propuesta de eliminar la declaración de renta para 1.200.000 asalariados, con el propósito de lograr a mediano plazo una reorientación de la fuerza laboral disponible al interior de la administración y de concentrar el universo del control en el 5% de los contribuyentes que aportan más del 80% de la recaudación. Se procuraba simplificando el universo administrable, lograr una integración administrativa de los impuestos de renta y de ventas, que tradicionalmente se habían administrado autónomamente. Esta propuesta se convirtió en una realidad en Junio de 1985, cuando el Congreso de la República la adoptó a través de la ley 55 de 1985 y sus efectos solo empiezan a manifestarse a partir de 1986.

Otras consideraciones importantes son las siguientes:

- 1) El regimen constitucional colombiano exige que la ley defina de una manera rígida solo modificable por la propia ley, los

parámetros de ubicación del sujeto pasivo de la imposición. Esta rigidez legislativa conduce a consecuencias imprevisibles en sistemas que por primera vez se establecen en un país, los parámetros de exclusión son eludidos fácilmente.

Reforzaba a esta posición la experiencia de las reformas tributarias acometidas en el país, en particular en el mismo impuesto sobre las ventas, donde en la realidad, figuras como la de la vinculación económica, la fabricación por encargo, etc., fueron violadas sistemáticamente agravando los problemas de control.

2) Se tomó en consideración la experiencia del impuesto sobre la renta, donde la legislación incluía un gran número de los contribuyentes y aquellos que quedaron excluidos del impuesto (personas con \$ 290.000 de ingresos ó 770.000 de patrimonio en 1985, entidades sin ánimo de lucro), generaron un gigantesco universo de evasión que se hace manifiesto en el volumen de las denominadas declaraciones simplificadas (declaraciones de los no contribuyentes para la obtención de certificaciones que les permitan realizar cierto tipo de operaciones económicas como enajenación de bienes raíces, constitución de sociedades, etc.), las cuales en la actualidad ascienden a 1.400.000, cifra ésta que equivale al 70% del total de declarantes del impuesto sobre la renta. Es de anotar que estas declaraciones simplificadas no están involucradas en ninguno de los procesos de control.

3) En época de la reforma al impuesto de ventas, existían 2.500.000 declarantes del impuesto sobre la renta, de los cuales el 5% aportaba el 80% del recaudo; 1.500,000 de esos declarantes aportaban el 98% de su recaudación a través del mecanismo de retención en la fuente.

Este panorama se enfrentaba con la nueva composición derivada de la extensión del impuesto sobre las ventas al nivel detallista

60.706 pertenecientes al regimen común; 85458 pertenecientes al regimen simplificado. La alternativa administrativa parecía obvia: Antes que correr un riesgo en el planteamiento administrativo que se hacía con respecto a la extensión del impuesto sobre las ventas, cuyo universo aparecía minúsculo frente a la complejidad del impuesto sobre la renta, se creía más conveniente excluir de deberes formales un apreciable número de contribuyentes del impuesto sobre la renta cuyo recaudo podía garantizarse a través de la retención en la fuente. Se proponía asimismo reforzar los mecanismos de cobro automático, extendiendo la retención en la fuente a la totalidad de los pagos realizados por los grandes contribuyentes que estuvieran organizados como personas jurídicas. Este esquema fue adoptado en Junio de 1985 y en la actualidad todos los pagos que hacen las personas jurídicas se someten a retención en la fuente. Hay que anotar que 94.000 personas jurídicas (4% de los declarantes) aportan el 55% de los recaudos del impuesto sobre la renta y el 98% de los recaudos del impuesto sobre las ventas.

Con la adopción de esta estrategia administrativa, 1.200.000 asalariados fueron excluidos de la obligación de presentar declaración tributaria y la retención en la fuente se extendió a la totalidad de los pagos realizados por las personas jurídicas. El recaudo del impuesto sobre la renta se incrementó en un 9.5% en términos reales en 1985, 5% de este incremento se deriva de la extensión de la retención en la fuente.

4) Se esperaba obtener una ventaja comparativa en el control del impuesto sobre las ventas proveniente del sistema de cuota fija asignado a los pequeños minoristas, por cuanto la exigencia de conservar la facturación para efectos de anular la cuota fija, presionaría el control de los proveedores. Una muestra del 60% de las declaraciones presentadas por los responsables del regimen simplificado en 1985 (período gravable abril-diciembre de 1984), informa que declararon ingresos por valor de

\$ 35.000 millones, patrimonio por valor de \$ 19.000 millones y compras por más de 30.000 millones. Estos responsables consignaron un impuesto de \$ 94 millones. En el esquema planteado se podría concluir que estos pequeños minoristas ejercieron un control sobre algo más de 30.000 millones de ventas efectuadas por sus proveedores.

5) Se consideraba que la extensión de la cadena impositiva hasta el último eslabón presionaría un mejor comportamiento de las etapas iniciales (productores, importadores, mayoristas), los cuales no podrían arguir en ningún caso que sus ventas eran hechas a contribuyentes excluidos para efectos de eludir o evadir la causación del impuesto, como hubiese ocurrido al haber limitado el impuesto al nivel mayorista o haber establecido la exención a pequeños negocios. Una interrupción de la cadena hace que las labores de control se concentren en determinar si se dan o no los factores de exclusión en las ventas realizadas por los niveles comprometidos en la responsabilidad impositiva, facilitando la evasión de este nivel. La decisión tomada facilita el control de los grandes y desplaza el problema hacia los pequeños.

6) La extensión total de la cadena impositiva facilita la integración administrativa con el impuesto de renta y posibilita el control integrado de ambos impuestos (cruces con pagos a terceros, pagos sometidos a retención en la fuente, etc.).

Quadro XII - 1

Relative Revenue Importance of the Various
Sales Tax Rates, 1965-1968

Rate	Percentage of Total Collections from Each Rate			
	1965	1966	1967	1968 ^a
15% ^b	—	11.6	15.9	13.3
10%	18.7	18.4	15.3 ^c	16.6 ^c
8%	3.2	8.1	5.9	5.9
5% ^d	20.0	7.5	—	—
3%	61.8	56.5	63.3	66.2
Total	98.7 ^e	100.1	102.4	102.2

^a1968 figures are for January through May only.

^bCreated in June 1966.

^cCigarettes only.

^dAbolished in June 1966.

^eFigures do not add to exactly 100 because of rounding.

Source: Musgrave and Gillis. "Fiscal Reform for Colombia".
Final Report and Staff Papers of the Colombian
Commission on Tax Reform. International Tax Program.
Harvard Law School. Pag. 596.

Cuadro XII - 2

SERVICIOS INCLUIDOS Y TARIFAS

Servicios	1974	1983
Cuotas y servicios de los clubes sociales y deportivos	(35%)	10%
Parqueaderos		10%
Telegramas, telex y telefono internacional	(15%)	10%
Primas de seguros (exc. de vida) Revelado y copias fotográficas y fotocopias	(15%)	15%
Tiquetes internacionales	(6%)	10%
Reparación y mantenimiento	(6%)	10%
Telegramas, telex, telefonos nacionales		6%
Arrendamiento de bienes muebles, incluyendo <u>leasing</u> , helicópteros, etc.		10%
Computación y procesamiento de datos, incluye software		10%
Hoteles de 3 ó más estrellas		10%
(Fab. por encargo) según tarifa bien final		idem
Varios no pueden descontar (Artículo 70)		

Cuadro XI - 3
DISTRIBUCION DE LAS VENTAS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

Código Subsector CIU	Total número de Empresas	DISTRIBUCION PORCENTUAL PROMEDIO DE LAS VENTAS ENTRE															
		Minoristas	Público en general	Minoristas y público en general	Gobierno	Mayoristas											
						Entre 0 y 20%	No. de Empresas	Entre 21 y 40%	No. de Empresas	Entre 41 y 60%	No. de Empresas	Entre 61 y 80%	No. de Empresas	Entre 81 y 100%	No. de Empresas	Total Mayoristas	No. de Empresas
311 y 312	25	24.16	15.72	39.88	1.20	2.00	3	4.40	3	12.72	6	8.40	3	31.40	8	58.92	23
313	3	-	29.33	29.33	-	4.33	1	-	-	-	-	-	-	66.33	2	70.67	3
321	18	15.06	0.11	15.17	1.17	0.56	1	1.67	1	2.94	1	13.22	3	65.28	11	83.67	17
322	12	52.92	14.58	67.50	-	4.17	3	3.33	1	4.17	1	12.50	2	8.33	1	32.50	8
323 y 324	5	45.00	4.00	49.00	-	1.00	1	-	-	-	-	30.00	2	20.00	1	51.00	4
331 y 332	13	10.85	20.15	31.00	5.92	1.15	1	5.00	2	-	-	18.46	3	38.46	5	63.08	11
341	6	5.00	-	5.00	-	-	-	-	-	-	-	11.67	1	83.33	5	95.00	6
342	9	19.44	34.44	53.89	7.22	2.78	2	-	-	5.56	1	8.33	1	22.22	2	38.89	6
351	5	15.20	6.00	21.20	2.80	4.00	1	-	-	12.00	1	-	-	60.00	3	76.00	5
352	18	37.81	5.50	43.31	4.47	-	-	13.49	7	9.06	3	24.11	6	5.56	1	52.22	17
353	3	5.67	5.00	10.67	-	-	-	-	-	-	-	23.33	1	66.00	2	89.33	3
355	5	21.00	-	21.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79.00	4	79.00	4
361 y 362	1	10.00	-	10.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90.00	1	90.00	1
369	8	21.25	28.75	50.00	12.88	1.25	1	8.75	2	5.88	1	8.75	1	12.50	1	37.13	6
371 y 372	3	10.00	-	10.00	1.67	-	-	-	-	-	-	26.67	1	61.67	2	88.33	3
381	22	12.41	14.73	27.14	2.50	1.59	2	3.18	2	8.09	3	3.64	1	53.86	12	70.36	20
382	10	11.20	30.00	41.20	9.00	2.00	1	3.00	1	5.00	1	-	-	39.80	4	49.80	7
383	15	13.87	7.13	21.00	9.07	1.33	1	2.67	1	14.60	4	5.33	1	46.00	7	69.93	14
384	7	-	34.57	34.57	-	-	-	-	-	8.57	1	-	-	56.86	4	65.43	5
390	3	58.00	3.33	61.33	3.33	12.00	2	-	-	-	-	23.33	1	-	-	35.33	3
356	11	15.55	6.00	21.55	3.18	-	-	3.64	1	14.55	3	13.64	2	43.45	5	75.27	11
Total	202	20.33	13.23	33.57	3.57	1.53	20	3.65	21	6.97	26	10.73	29	39.98	81	62.86	177

MARGENES DE COMERCIALIZACION EN PRODUCTOS MANUFACTURADOS

Agrupación		MARGEN BRUTO PROMEDIO DE VENTA (Sobre venta)					
Código	Nombre	Total No. de Empresas	Mayoristas		Minoristas		De dudosa clasificación
			Porcentaje	No. de Empresas	Porcentaje	No. de Empresas	Porcentaje No. de Empresas
601	Alimentos y bebidas	4	19.31	3	17.23	1	- 4
602	Textiles	10	25.69	8	29.00	2	- -
603	Confecciones	4	-	-	28.90	4	- -
604	Calzado y artículos de cuero	7	17.82	4	61.00	2	1.3 1
605	Muebles	6	-	-	56.56	5	61.0 1
606	Electrodomésticos	2	39.33	1	57.00	1	- -
607	Librerías y papelerías	5	15.82	1	24.62	3	40.0 1
608	Cosméticos	1	25.00	1	-	-	- -
609	Materiales para construcción	5	16.06	2	25.67	3	- -
610	Metales básicos	4	29.25	4	-	-	- -
611	Ferreterías	3	22.50	2	55.00	1	- -
612	Equipos eléctricos y electrónicos	11	27.86	8	30.00	3	- -
613	Maquinaria no eléctrica	10	27.00	6	31.25	4	- -
614	Vehículos	5	30.00	1	15.22	4	- -
615	Partes y repuestos para vehículos	13	45.97	3	30.18	10	- -
619	Otros	6	24.06	5	20.00	1	- -
Total		96	26.17	49	33.10	44	34.10 3

Cuadro XII - 5

CONCENTRACION EN EL COMERCIO MINORISTA
(Censo 1970)

Escala de Personal	TAMANO DE PERSONAL OCUPADO			TAMANO DE VENTAS	
	Número de Establecimientos	Ventas (\$ Millones)	Personal Ocupado	Escala de ventas (Millones de \$)	Número de Establecimientos
Menos de 5 personas	143.039	23.993	241.109	Hasta 100 mil pesos	79
5 a 9	2.303	4.290	15.719	De 100 a 300 mil	276
10 a 19	1.410	4.465	18.644	De 300 a 500 mil	312
20 a 49	621	4.859	18.102	De 100 mil a 1 millón	843
50 a 74	110	1.751	6.731	De 1 a 3 millones	2.040
75 a 99	47	700	4.139	De 3 a 5 millones	626
De 100 y más personas	97	3.677	22.624	De 5 a 10 millones	475
Sub-total - de 5 y más personas	5.006	19.742	87.366	De 25 a 50 millones	75
		43.735		Más de 50 millones	40
TOTAL	147.627	43.735	327.068	TOTAL	5.006

FUENTE: DANE- Tabulados del Censo de Comercio Grande- 1970.

Cuadro XII - 6

**CONCENTRACION EN EL COMERCIO MAYORISTA
(Censo 1970)**

Escala de Personal	Tamaño de Personal Ocupado			Distribución de las Ventas según su destino	
	Número de Establecimientos	Ventas (\$ millones)	Personal Ocupado	Destino	Valor (\$ millones)
Menos de 5 personas	4.205	5.898	9.804	Exportación	442.9
De 5 a 9	610	2.984	4.309	Gobierno	813.6
De 10 a 19	637	5.825	8.656	Consumidores	1.775.8
De 20 a 49	358	5.266	10.647	Industria	3.868.9
De 50 a 74	58	2.261	3.521	Otros	13.865.1
De 75 a 99	17	576	1.453		
De 100 y más	42	3.854	9.384		
Sub-total de 5 y más personas	1.786	20.766	38.004		
TOTAL	5.927	26.664	47.590	TOTAL	20.766.2

FUENTE: DANE- Tabulados del Censo de Comercio Grande -1970 .

NOTAS (2) Personal Ocupados: Conjunto de personas que durante el período de referencia se encontraban ejerciendo una labor, remunerada o no, por el establecimiento.

(1) Valor de los ingresos brutos que recibe el establecimiento por la venta de mercancías cuya propiedad le pertenecen y que han sido adquiridos con el propósito de venderlos.

Cuadro XII - 7

AUMENTO DE CONTRIBUYENTES POR EXTENSION AL DETAL DEL IVA

	<u>Regimen Común</u>		<u>Regimen Simplificado</u>		<u>Total</u>
	<u>Sociedades</u>	<u>Personas Naturales</u>	<u>Subtotal</u>	<u>Personas naturales</u>	
<u>Estimativo DIN</u> ^{1/}					
Inscritos antes de la reforma	18.000	9.000	27.000	-	27.000
Nuevos inscritos	12.000	28.000	40.000	63.000	103.000
Total	30.000	37.000	67.000	63.000	130.000
Registrados a Junio 1984	33.174	13.014	46.188	78.883	125.071
Registrados a	n.d.	n.d.	60.542	85.458	146.000

^{1/} El estimativo de la DIN se basó en el archivo de declarantes de renta para el año gravable de 1981, de modo que dejaba por fuera los pequeños negocios no declarantes que, en términos generales, tampoco se inscribieron en el registro de ventas, como puede deducirse de estas cifras.

Cuadro XII - 8

INCIDENCIA DEL AUMENTO EN RECAUDO POR GRUPOS DE TARIFAS

	Manufactura e Importación		Comercio	Total	
	Recaudo actual ^{1/} (1)	Aumento (2)	Aumento (3)	Aumento (4)=(2)+(3)	(5)=(4)/(1)
35%	21.741.8	-	1.863.6	1.863.6	8.4
15%	22.642.5	-7.547.7	3.920.8	-3.626.7	-16.0
6%	19.241.5	12.827.7	8.329.7	21.157.4*	109.9
Otros ^{2/}	8.150.0	-	-	-	-
Total	72.100.5	+5.280.2	+14.114.1	+19.367.3	26.9
Estimativo DIN		+8.775.0	+17.785.0	26.56	(36.8)

* De estos bienes de capital son: $\frac{100.193.4}{277.655.0} = 36.1\%$

^{1/} Suponiendo que la distribución de 198 se mantuvo vigente.

^{2/} Ecopetrol

Cuadro XII - 9

RECAUDO IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

	DIN		ADUANAS		TOTAL	
		% Real		% Real		% Real
1976	6.497	-0-	3.564	-0-	10.061	-0-
1977	8.344	-0-	5.107	11.57	13.451	4.1
1978	11.151	12.5	7.506	23.76	18.657	16.8
1979	15.556	8.25	9.342	(3.41)	24.898	3.6
1980	18.758	(4.2)	14.806	25.92	33.565	7.1
1981	25.713	8.52	17.160	(8.24)	42.872	1.1
1982	33.536	5.13	21.282	-0-	54.817	3.07
1983	41.997	7.37	21.357	(13.95)	63.354	(0.9)
1984	62.269	25.3	25.827	2.23	88.096	17.55
1985	95.220	24.0	40.761	28.8	135.700	25.8

Fuente: DIN.

Cuadro XII - 10

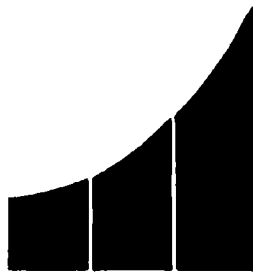
DECLARACION DE IMPUESTOS DE VENTAS POR SECCIONES
1984, MUESTRA

	Industria	Mayorista	Minorista	Total
Textil antes 6% ahora 10%	5.585	228	180	5.993
Prductos derivados de petróleo y carbón 10 y 4	5.695	82		5.777
Plásticos antes 15% ahora 10%	1.052			1.052
Vehículos	4.976 35%	128 10%	842 10%	5.946
Papel antes 15% ahora 10%	1.583	47	42	1.672
Bebidas y tabaco	912 35% y 10%	162 10%	23 10%	1.097
Minería antes 15% ahora 10%	943			943
Jabones 6% y 15% ahora 10%	1.018			1.018
Otros productos químicos antes 15% ahora 10%	1.457	115		1.572
Maquinaria y equipo antes 6% ahora 10%	1.029	108	214	1.351
Transporte antes 6% ahora 10%				696
Seguros 15%				3.189
Otros servicicios (tele- gramas, telex, teléfonos)				1.182

Continuación Cuadro No.XII - 10

	Industria	Mayorista	Minorista	Total
Industrias metálicas básicas (hierro y acerb) fundición de níquel antes 6% y 15% ahora 10%	875			875
Construcción antes 6% ahora exención y 10%	78	215	86	379
Importadores		912		912
Total				33.664

Fuente: DIN.



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.