

70143

3 F 84 0252

B File

Final Report
I

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

DIEZ AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA

PRIMERA PARTE

LA EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO

SEGUNDA PARTE

MACROECONOMIA Y REFORMAS

Por:

Guillermo Perry R.
Mauricio Cárdenas S.

Bogotá, Mayo de 1986

ARCHIV

70145

v. 1, pt. 1-2

Apartado Aéreo 75074. Cables: FEDESARROLLO. Bogotá Colombia



IDRC - Lib
70145

DIEZ AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS
EN COLOMBIA

PRIMERA PARTE
LA EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO

SEGUNDA PARTE
MACROECONOMIA Y REFORMAS

Por :

Guillermo Perry R.
Mauricio Cárdenas S.

Bogotá, Mayo de 1986

ARCHIVO
336.2(86)
P 4
V. 1

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
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

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 ACREED
DORES 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 DIF
FERENTES 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

POLITICA FISCAL Y REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA

PROLOGO

Los procesos de reforma tributaria y sus resultados son de interés no solo para especialistas. El estudio de la compleja interacción de aspectos técnicos, administrativos y políticos que inciden en ellos, permite develar, en forma excepcional, la estructura del poder en una sociedad y la forma como ese poder se usa; así como entrega trazos significativos de la idiosincracia y, por que no, de la cultura de las gentes de un país.

Este libro pretende transmitir al lector común algo de la riqueza del tema y, al mismo tiempo, aspira a ofrecer a los especialistas una oportunidad de reflexión y algunas enseñanzas útiles. Su análisis se centra en la reforma tributaria de 1974 y los desarrollos subsiguientes hasta 1985, pero con frecuencia se ve obligado a retroceder en el tiempo con el fin de conseguir una perspectiva apropiada para la interpretación de los hechos.

La reforma de 1974 fué muy ambiciosa, tanto en su cubrimiento, puesto que reorganizó íntegramente todos los impuestos nacionales, como en sus objetivos de recaudo y redistribución de las cargas fiscales. La evidencia que aquí se presenta indica que estos objetivos se alcanzaron ampliamente en los primeros dos años de aplicación del nuevo regimen; pero que los resultados iniciales se revirtieron en gran medida en los años siguientes, por el efec

to conjunto de dos "contrerreformas" (en 1977 y 1979), de fallas de diseño en la reforma original y de un incremento significativo en la evasión, en buena parte vinculado con un debilitamiento considerable de la administración tributaria. No obstante, entre 1982 y 1984 un nuevo gobierno, de afiliación política distinta al que expidiera la reforma del 74, optó por reforzar los instrumentos establecidos por ella ante la necesidad de recuperar el nivel de los ingresos del gobierno central.

De otra parte, la reforma de 1974 significó una ruptura con la concepción que orientó el régimen entonces vigente, que databa de 1960. Ese régimen se inscribía en doctrinas que asignaban al monto de la inversión privada el rol estelar en el proceso de desarrollo económico y se afincaban en el convencimiento de que los "incentivos" tributarios constituían un poderoso instrumento para incrementar los niveles de inversión. La reforma del 74 se orientó más bien por principios de equidad y de recaudo, bajo una concepción del proceso de desarrollo que no desconoce la importancia de la inversión privada, pero que reconoce también la de otros factores -entre ellos la inversión pública y el gasto social- y que encuentra que existen instrumentos más efectivos que los "incentivos" fiscales para promover la inversión privada.

La reforma del 74 tuvo influencias directas de lo que por la época constituía la ortodoxia internacional en estas materias, gracias a los trabajos de tres "misiones" previas de estudio del sistema tributario colombiano efectuadas por conocidos especialistas internacionales.^{1/}

^{1/} En particular,

- Taylor, M. et. al.: Fiscal Survey Of Colombia, Joint Tax Program of O.A.S. and the I.D.B., Johns Hopkins Press, Baltimore

tuadas por concocidos especialistas internacionales^{1/}. Por ello, no sorprende que dos de ellos se expresaran así de la reforma:

"Si los aspectos básicos de las nuevas medidas continúan intactas durante los próximos meses, la Reforma Tributaria constituirá un hecho sobresaliente en la historia reciente de este tipo de realizaciones, tanto entre países en vía de desarrollo como entre los países desarrollados. En realidad, es difícil encontrar algo semejante en otra parte. El alcance de las medidas colombianas tomadas en 1974 es tal vez comparable al que previó La Comisión Carter para el sistema tributario en Canadá a mediados de la década de los sesenta; pero la instrumentación de la reforma colombiana es mucho más completa, ya que la propuesta por la Comisión Carter finalmente no fué incorporada en la legislación tributaria canadiense ^{2/}".

No obstante, la reforma, preparada por un equipo ciento por ciento colombiano, se inspiró también en la tradición del país plasmada en las reformas tributarias más importantes del siglo (las de 1931, 1935 y 1953) que lo había dotado del impuesto sobre la renta más productivo y progresivo de América Latina y de un impuesto al patrimonio que no encuentra paragón en casi ningún otro país del globo. Es en esta

^{1/} En particular,

- Taylor, M. et. al.: Fiscal Survey of Colombia, Joint Tax Program of O.A.S. and the I.D.B., Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.
- Bird, R, Taxation and Development, Lessons From the Colombian Experience, Harvard University Press, 1970.
- Musgrave, R. and Gillis, M, Fiscal Reform for Colombia, International Tax Program, Harvard University, 1971.

^{2/} Malcom Gillis y Charles E. McLure Jr. "La Reforma Tributaria Colombiana de 1974 "Documento 696-CO Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo".

perspectiva que se comprenden las innovaciones principales de 1974, tales como el regimen de renta presuntiva mínima calculada con base en el patrimonio neto, que no había sido contemplado por ninguna de las misiones internacionales. Ahora que soplan vientos foráneos, de migambre conservadora, que proponen desmontar el Estado, sustituir el impuesto de renta por un impuesto al gasto y reducir los impuestos a las rentas de capital como medida de alentar la actividad privada y el crecimiento económico, conviene tener presente el verdadero origen político y filosófico del regimen instituido en 1974 y reforzado en 1983 y 1984.

Por todo lo anterior, el proceso de reforma tributaria en Colombia en los últimos quince años amerita un detallado estudio, como el que acá se ofrece. El plan del libro es el siguiente: La Primera parte presenta una descripción analítica de los antecedentes históricos (Capítulo I) y del contenido de la reforma de 1974 (Capítulo II), así como de las modificaciones legales subsiguientes (Capítulo III). La Segunda se refiere a la macroeconomía de las reformas. Describe primero el ciclo económico a partir de 1950 y la medida en que la política fiscal operó como elemento procíclico ó anticíclico (Capítulo IV). A continuación, profundiza en los determinantes de la evolución de los ingresos tributarios y explora la razón de ser y los efectos sobre recaudo de las reformas (Capítulo V). Por último, examina los determinantes de los niveles del gasto y de la inversión pública y discute los límites a que se ha enfrentado el uso de la política fiscal en Colombia como instrumento de estabilización (Capítulo VI).

La tercera parte, se adentra en un aspecto de la microeconomía de las reformas: la incidencia de los distintos impuestos y sus componentes sobre diferentes grupos de con-

tribuyentes, sobre la distribución del ingreso y sobre el recaudo. Se analiza en considerable detalle la incidencia inicial de la reforma de 1974 (Capítulo VII) y, posteriormente, se examinan los determinantes de la evolución de los recaudos a partir de 1976, separando el efecto de las modificaciones legales, de los ajustes imperfectos por inflación, de la elusión y evasión de impuestos, de las retenciones y anticipos, de las amnistías y del comportamiento de la cartera morosa (Capítulo VIII).

La parte cuarta profundiza en la discusión de algunos temas especiales. En particular, los ajustes por inflación en el impuesto a la renta (Capítulo IX); los incentivos tributarios y el gravamen de las rentas de capital y de trabajo (Capítulo X); los regímenes de presunción y el gravamen a las ganancias de capital (Capítulo XI) y la extensión del IVA hasta el comercio al detal (Capítulo XII).

El análisis en las cuatro primeras partes es ante todo de carácter técnico-económico, si bien con frecuencia examina la relación de estos aspectos con la problemática administrativa y aspectos políticos de las reformas y del comportamiento fiscal.

En la parte quinta se recogen y examinan en mayor detalle los aspectos atinentes a la economía política de las reformas.

PARTE PRIMERA

LA EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HASTA 1974

A principios del siglo XX los ingresos tributarios del gobierno central consistían casi en su totalidad de recaudos por aranceles y otros impuestos al comercio exterior. En 1912 representaban el 92% de esos ingresos; el resto provenía de impuestos de timbre, papel sellado y otros recaudos de la época colonial.

En 1914 y 1917 (Leyes 126 y 69, respectivamente) se establecieron los primeros impuestos al consumo "suntuario" que, para 1918, contribuían con un 8% de los ingresos tributarios nacionales. La Ley 56 de 1918, por su parte, introdujo en forma rudimentaria el impuesto a la renta que solo pudo ser aplicado a partir de 1922, por razones administrativas. En 1927 (Ley 64) se elevaron las tarifas hasta un 8% para las rentas más altas y el impuesto adquirió una fisonomía más moderna; v.gr, definiendo por primera vez los conceptos de renta bruta y renta líquida. Así, en 1930 ya contribuía con un 11% de los recaudos de impuestos nacionales.

Estos primeros pasos por construir un sistema de tributos internos que independizara la financiación del Estado de las veleidades del comercio internacional, se consolidaron en la década de los 30. La drástica caída en las importaciones durante la Gran Depresión y el cierre del mercado

de capitales que había financiado con largueza las obras públicas emprendidas en el período llamado de la "danza de los millones"- indujo una contracción sin precedentes en el gasto público, que reforzó las tendencias depresivas. Esa experiencia demostró cuan costoso podía ser el mantener un sistema fiscal tan dependiente del sector externo. El Partido Liberal, que regresó al poder en 1930 después de más de 2 décadas de hegemonía conservadora, procedió entonces a fortalecer los impuestos directos (a más de incrementar los aranceles) mediante las leyes 81 de 1931, 78 de 1935 y 63 de 1936.

La primera de estas leyes elevó las tarifas, dispuso el gravámen de las rentas de las sociedades de personas en cabeza de sus socios y de las sociedades limitadas en cabeza de la sociedad, introdujo las deducciones por depreciación, estableció por primera vez un sistema de retención en la fuente (sobre el pago de intereses de la deuda pública interna) y un método indirecto de control del recaudo (el paz y salvo para poder utilizar los servicios notariales y los de la cancillería). La Ley 78 de 1935 creó el impuesto de exceso de utilidades y el de patrimonio, con el argumento de que las rentas de capital debían tributar más que las de trabajo y que era más difícil esconder los activos que los ingresos^{1/}. Además, introdujo un primer intento de coordinación al prever una forma burda de determinación de la renta por comparación de los aumentos de patrimonio de una año a otro (lo que desde entonces se denomina como "comparación patrimonial"). La Ley 63 de 1936, por su parte, estableció el impuesto a las herencias y donaciones.

1/ Memorias de Hacienda, Jorge Soto del Corral, 1936 .

En todo este período se defendió con ahínco la "superioridad" de los impuestos directos, en comparación con los indirectos.

Ante un nuevo deterioro del comercio internacional, en razón de la Segunda Guerra Mundial, se acudió primero a una sobretasa del impuesto de renta (sustituible por inversiones en bonos de deuda pública de bajo rendimiento: Ley 45 de 1942) y luego a un incremento permanente en las tarifas (Ley 35 de 1944). Con las reformas de estas dos décadas el impuesto a la renta pasó de representar el 0.33% del PIB, a principios de los treinta, a un 1.3% en 1936 y más del 3% a principios de los 50 (Ver Cuadro I.1).

En el año 1953 (Decreto 2317 y 2615) el régimen militar de Rojas Pinilla expidió una drástica reforma, al impuesto de renta y al régimen de avalúos catastrales, con el objeto de financiar un ambicioso programa de inversiones públicas y de frenar el deterioro creciente de las finanzas municipales. La reforma gravó los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, estableciendo la "doble tributación" de estas rentas, elevó considerablemente las tarifas para las sociedades y las rentas altas e introdujo una retención para los pagos a no residentes. Al mismo tiempo liberalizó recaudos del impuesto a la renta pasaron del 3% al 4.5% del P.I.B. Posteriormente, en 1957, el fin de la bonanza cafetera precipitó una nueva crisis fiscal y el gobierno acudió a una sobretasa del 20% en el impuesto a la renta y a decretar una amnistía tributaria.

Las reformas de 1931, 1935 y 1953 condujeron a que Colombia dispusiera del impuesto sobre la renta más progresivo y productivo (medido como proporción del P.I.B.) en to-

da América Latina, lo que no ocurrió sin una considerable oposición política de las clases pudientes y los gremios más representativos. El gobierno López Pumarejo se enfrentó a la creación de un movimiento de derecha organizado por los empresarios, la APEN, que acusó al Presidente y a su Ministro de Hacienda de "comunistas" y de atentar contra la propiedad privada. Claro está que la APEN no surgió tan solo como reacción contra las reformas tributarias de 1935 y 1936, sino también contra la Ley 200 de 1936, que ha sido considerada como el primer intento de reforma agraria en el país^{1/}, y contra sus intervenciones favorables al movimiento obrero y campesino en sus confrontaciones sindicales y por problemas de tierra (especialmente en los conflictos que se suscitaron en las zonas cafeteras de Cundinamarca). Pero, a la vez, fué precisamente el hecho de constituir parte de un conjunto de políticas reformistas lo que permitió que hubiese un apoyo expreso a las reformas tributarias por parte del movimiento sindical y de la izquierda.

Acusaciones similares recibió el gobierno populista de Rojas Pinilla por sus reformas. La oposición pública fué liderada por la ANDI^{2/}, ya que el aumento en las cargas se concentró en las sociedades anónimas y sus accionistas. El gobierno Rojas, a diferencia del de López, no obtuvo ningún apoyo político a su reforma, pues si bien a partir de cierto momento buscó ganarse al movimiento sindical, para un proyecto político de corte "peronista", su intento inicial de constituir una confederación nueva inserta en un esquema corporativista (vale decir controlado por el Estado) lo había enajenado sin remedio^{3/}. Rojas

^{1/} Si bien, en realidad, y lo que buscaba era resolver los problemas de titularción vigentes.

^{2/} Bird, R., op.cit., pp. 192 - 193

^{3/} Véase Rojas, F., Moncayo V.M.

habría de caer del poder en medio de un paro patronal nacional con el que se solidarizó el movimiento obrero.

La Ley 81 de 1960 habría de constituir una ruptura con este proceso de consolidación de un régimen tributario progresivo. El Proyecto de Ley que presentara el gobierno contemplaba la necesidad de fortalecer los recaudos para financiar las contrapartidas de los créditos de la Alianza para el Progreso que habrían de permitir un ambicioso plan de inversiones públicas, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo preparado con asesoría de la CEPAL en cumplimiento de los acuerdos de Punta del Este. A este fin se preveía gravar las ganancias de capital, hasta entonces totalmente exentas, e incorporar un régimen de presunción de renta sobre la propiedad rural con tasas del 4% para los arrendatarios y del 7% para propietarios que explotaron directamente sus predios ¹/. No obstante, al mismo tiempo, enmarcado en las concepciones cepalinas en boga, el proyecto proponía establecer una variedad de deducciones y exenciones con el propósito de estimular el ahorro y la inversión privados.

En las discusiones en el Congreso los "incentivos" se ampliaron, las tarifas se redujeron, se estableció la cesión de rentas entre cónyuges y quedó muy poco de las propuestas para gravar las ganancias de capital (apenas las efectuadas en la venta de bienes raíces, disminuídas en un 10% por cada año de posesión) y para establecer un sistema de presunción de renta en el agro (se incluyó, en cambio, la imputación de "renta de goce" sobre la vivienda propia). En consecuencia, los recaudos reales del impuesto se redujeron en forma importante (del 4.4% en el quinquenio 1956-1960 al 3.5% del P.I.B. en el quinquenio siguiente) y en virtud de los privilegios conferidos, el sistema perdió en la práctica mucho de su progresividad anterior.

¹/ R. Bird, op.cit. p. 89.

Ante una nueva crisis fiscal en 1963, se introdujo una sobretasa del 20% al impuesto de renta por dos años y se creó un impuesto a las ventas cuya aplicación, sin embargo, se pospuso para el 1o. de Enero de 1965 por razones administrativas. Pese a una virulenta crítica de la prensa a finales de 1964, por el efecto potencial del impuesto sobre los precios y del llamamiento a una huelga general en contra de su incidencia regresiva, la comisión tripartita que el gobierno accedió a crear para revisar el decreto terminó por recomendar que se mantuviera con unos pocos cambios en la estructura de tarifas y exenciones.

El gravamen pretendía ser un impuesto a las ventas "de una sola etapa", aplicado a la producción manufacturera de bienes "terminados" y a la "venta" de productos importados análogos. Pos dificultades administrativas y de control tuvo que ser reformado en tres ocasiones (Decreto 1595 de 1966, 2049 de 1968 y 435 de 1971) aproximándose cada vez más a un impuesto al valor agregado, tipo "producto bruto", al nivel manufacturero y con aumentos sucesivos en sus tarifas. Véase al respecto el Capítulo XII. Los recaudos fueron creciendo hasta representar un 2% del P.I.B. y un 20% de los impuestos nacionales hacia 1974. En 1967 se introdujo también el nuevo impuesto a la gasolina que representa actualmente un 0.83% del PIB y un 10% de los ingresos corrientes del gobierno central.

El impuesto de renta habría de sufrir otras modificaciones adicionales. En 1966 (Decreto 1366) se expidieron una serie de medidas de control de la evasión; se instauró la obligación de la liquidación privada del impuesto y de pagar de inmediato antes de que se produjera la oficial; se inició la retención en la fuente sobre salarios con un tope modesto del 10% y se estableció un principio rudimentario de anticipo (aumentando en 10% los pagos del impuesto liquidado por el año anterior). Adicionalmente, el 444 introdujo el impuesto de remesas al exterior. Los recaudos reales crecieron con rapidez hasta un 4.3% del P.I.B. en 1970, la cifra más alta alcanzada hasta hoy.

Esta tendencia se revirtió de nuevo entre 1970 y 1974, pese a que en esos años se consolidó gradualmente la retención en la fuente sobre salarios y dividendos y el régimen de anticipos, gracias a la Ley 38 de 1969. El deterioro se debió en buena parte a las Leyes 5 y 6 de 1973 que ampliaron considerablemente las exenciones personales y otras deducciones y exenciones, principalmente a favor del sector agropecuario. Al mismo tiempo se estableció un régimen de renta presuntiva en el agro (Ley 4 de 1973), quedando al arbitrio del Ministro de Agricultura la posibilidad de exceptuar de su aplicación a ciertas regiones por diversas razones. Para el año gravable de 1973 la excepción cubrió todo el territorio nacional y ya para el año 74 el régimen fue derogado por la reforma de ese año, de modo que nunca tuvo vigencia^{1/}. Igual cosa había sucedido con el Decreto 290 de 1957 que estableció "sanciones tributarias" por mala explotación de las tierras, pero que nunca se aplicó al no haberse desarrollado un sistema de clasificación que se exigía como pre-requisito ^{2/}.

^{1/} El Capítulo XI incluye una comparación entre esta Ley y el régimen universal de presunción instituido en 1974.

^{2/} Bird, R. op. cct., 91

SERIES HISTÓRICAS DE TRIBUTACIÓN

	Impuesto a la Renta			Impuestos a la producción y consumo		
	\$ Corrientes	1/ Reales	2/ % PIB	3/ Corrientes	4/ Reales	2/ % PIB
1924	0.7			0.4		
25	0.7	21.2	0.107	0.7	21.2	0.107
26	1.1	29.3	0.135	1	26.8	0.123
27	1.2	33.4	0.141	1.3	36.2	0.153
28	3.2	54.6	0.314	2	52.9	0.196
29	2.6	72.6	0.275	4.3	119.7	0.455
1930	3.3	115.7	0.444	3.1	108.7	0.418
31	2.3	100.0	0.39	2.5	108.7	0.424
32	1.5	77.7	0.233	2.6	134.7	0.491
33	1.7	85.4	0.295	2.6	130.6	0.452
34	2.0	72.4	0.235	3.2	115.9	0.376
35	4.3	160.3	0.477	3.4	118.8	0.377
36	12.9	425.7	1.286	3.8	125.4	0.378
37	15.5	476.7	1.478	4.4	141.0	0.419
38	18.2	520.0	1.449	5.3	151.4	0.422
39	19.3	531.7	1.399	6.2	170.7	0.449
1940	21.9	595.1	1.531	6.4	173.9	0.447
41	22.2	427.1	1.698	7.2	203.3	0.515
42	27.5	721.3	1.795	6.4	167.9	0.417
43	27.2	593.3	1.471	6.6	144.1	0.357
44	29.6	564.8	1.330	7.6	145.0	0.341
45	44.1	700.0	1.575	8.6	130.5	0.307
46	54.3	800.0	1.644	11.8	172.2	0.354
47	83.0	1050.3	2.077	19.2	241.3	0.478
48	94.0	1043.6	2.017	21.6	256.6	0.459
49	119.9	1229.7	2.176	22.5	230.7	0.403
1950	142.0	1278.2	2.553	25.2	227.6	0.454
51	167.0	1410.5	2.750	16.3	138.1	0.269
52	187.0	1493.6	2.723	18.7	149.1	0.271
53	266.0	2030.5	3.501	23.0	175.5	0.302
54	391.0	2491.0	4.021	25.3	161.1	0.260
55	468.0	2802.4	4.336	30.5	182.6	0.282
56	498.0	2902.1	4.316	41.7	243.0	0.3613
57	549.0	2731.2	3.937	21.5	100.8	0.155
58	712.0	3205.2	4.556	6.9	31.0	0.044
59	873.0	3437.2	4.563	6.7	26.3	0.034
1960	1028.0	3633.4	4.632	15.4	65.0	0.072
61	1043.0	3161.2	3.834	25.3	76.6	0.092
62	1065.0	2952.6	3.34	10.8	29.9	0.034
63	1416.0	3140.4	3.34	24.7	54.7	0.060
64	1965.0	4018.4	4.15	55.6	113.7	0.119
65	2012.0	3869.2	3.85	46.9	90.1	0.091
66	2312.0	3653.6	3.46	704.9	1113.8	1.069
67	2930.0	4176.8	3.81	1051.1	1542.6	1.392
68	3613.0	4699.5	4.02	1489.4	1937.3	1.684
69	4458.0	5086.7	4.09	1820.2	2076.9	1.696
1970	5617.0	5617.0	4.23	1842.0	1842.0	1.39
71	6484.0	5638.3	4.00	2508.0	2180.9	2.55
72	7624.0	5851.1	3.68	3220.0	2471.2	1.56
73	8766.0	5609.5	3.47	3782.0	2420.2	1.49
74	10726.0	5543.4	03.24	5363.0	2771.7	1.62
75	18063.0	7551.1	4.31	9321.0	3896.6	2.22
76	20630.0	7220.9	3.94	12308.0	4308.0	2.35
77	23814.0	6991.9	3.66	16728.0	4911.5	2.57
78	30459.0	7136.8	3.44	23116.0	5416.2	2.61
79	38341.0	6983.8	3.20	31193.0	5681.8	2.60
1980	47871.0	6904.5	3.04	41635.0	6005.1	2.64
81	53845.0	6155.8	2.65	59193.0	6767.2	2.91
82	66267.0	5915.7	2.52	71450.0	6378.4	2.72
83	98979.0	7115.2	3.00	85691.0	6159.9	2.60
84	119242.0	7248.4	2.94	115087.0	6995.8	2.82

1/ Impuesto a la Renta (sin recargos) en pesos corrientes. Hasta 1961 según reconocimientos de contraloría. Desde 1962 se trata de recaudos de la DIN.

2/ Se usa como deflactor el Índice de precios de los servicios del gobierno (Fuente Cuentas Nacionales).

3/ PIB e impuestos en términos reales.

4/ Incluye: Impuesto al consumo (rige 1917-1931), el impuesto de fósforos y naipes (rige 1924-1956), impuesto de grasas y lubricantes (rige 1932-1956), impuesto de cigarrillos (rige desde 1932), impuesto a la gasolina (rige 1927-1958 y 1963 en adelante), impuesto sobre bebidas, gaseosas y llantas (rigen desde 1932) y el impuesto al kilo de piel de ganado bovino (desaparece en 1956). A partir de 1965 incluye el impuesto a las ventas.

FUENTE: Hasta 1969 según reconocimientos de Contraloría y desde 1970 según recaudos de la DIN.

CUADRO I-2
COMPOSICION DE LOS IMPUESTOS

(Como % de los Ingresos tributarios)

	Impuesto a la Renta	Impuestos a la producción y el consumo
1924	3.01	1.72
25	2.08	2.08
26	2.76	2.51
27	2.69	2.91
28	6.26	3.91
29	4.98	8.23
1930	10.48	9.84
31	8.42	9.16
32	5.59	9.7
33	5.16	7.9
34	4.93	7.88
35	8.88	7.02
36	21.0	6.19
37	21.8	6.19
38	25.4	7.39
39	23.19	7.45
1940	30.98	9.05
41	27.4	8.89
42	36.3	8.44
43	29.4	7.14
44	27.63	7.09
45	30.88	6.02
46	35.84	7.79
47	32.73	7.57
48	33.27	7.65
49	37.37	7.01
1950	34.34	6.09
51	28.53	2.78
52	30.86	3.08
53	38.01	3.28
54	41.10	2.66
55	45.35	2.96
56	47.55	3.98
57	52.5	2.06
58	62.75	0.61
59	54.18	0.42
1960	53.29	0.80
61	52.53	1.27
62	54.98	0.56
63	56.16	0.98
64	50.49	1.43
65	48.28	1.13
66	37.55	11.45
67	42.35	15.19
68	42.68	17.59
69	41.43	16.91
1970	47.46	15.56
71	45.26	17.5
72	45.96	19.4
73	41.4	17.87
74	39.36	19.68
75	46.56	24.03
76	40.08	23.91
77	37.77	26.53
78	35.69	27.08
79	32.78	26.67
1980	28.8	25.05
81	25.94	28.05
82	26.52	28.6
83	32.6	28.23
84	38.19	36.86

FUENTES : Iguales a las del Cuadro I-1.

CAPITULO II

LAS REFORMAS DE 1974 Y 1975

En el presente capítulo se describe el contenido de la reforma tributaria de 1974, comparando en cada caso con el régimen que suplantó.

A. Impuesto a la Renta para las Personas Naturales

1. Tarifas y Exenciones Personales

La tabla de tarifas se modificó y el sistema de exenciones personales se sustituyó por uno de descuentos (ó créditos) tributarios. El efecto conjunto de estos dos cambios se aprecia en la Gráfica II-1 ^{1/}; el gravamen efectivo (sin considerar los cambios sobre rentas exentas) disminuyó para rentas líquidas hasta de \$270.000 -que cubría a la sazón más de un 98% de los contribuyentes- y aumentó de ahí en adelante. La tarifa marginal máxima se aumento del 52% al 56%.

El sistema de exenciones personales antes vigente incluía un sistema de reducciones graduales para atemperar su regresividad intrínseca (un peso de exención representaba una reducción mayor en el impuesto para contribuyentes con tarifas marginales más altas) que complicaba innecesariamente el cómputo del gravamen y causaba serias discontinuidades en el impuesto efectivo ^{2/}. Adicionalmente, había exenciones por cualquier pago a profesionales, presumiblemente con el propósito de controlar la declaración de ingresos por parte de estos.

^{1/} Obregón y Perry, op. Cit.

^{2/} Musgrave, Gillis, op. Cit.

En su lugar, el descuento especial se limitó a gastos por salud, educación primaria y vivienda y se estableció un valor mínimo que podía ser reclamado por todo contribuyente sin necesidad de demostrar los gastos.

2. Ajustes por Inflación

Con el propósito de evitar distorsiones sustanciales en la incidencia del impuesto por causa del proceso inflacionario, se introdujo por primera vez un correctivo parcial. Los "límites de los intervalos" de las tablas de tarifas (para renta y patrimonio), el valor de los descuentos personales y cualquier otro valor en "pesos" (v.gr. ciertos límites a deducciones) se actualizarían a razón de un 8% anual. Se optó por una tasa fija y no por una corrección ligada a la tasa de inflación, buscando preservar el presunto efecto estabilizador de las tarifas crecientes (Ver capítulo IX) y bajo el convencimiento de que sería posible retornar a tasas de inflación históricas cuyo promedio anual se había situado entre el 7% y el 10% hasta 1970, lo que no fué el caso como se verá más adelante (Capítulo IV). Esta corrección podría aplicarse también al costo de activos fijos para propósitos del gravamen a las ganancias de capital (ver abajo).

3. Rentas Exentas y Deducciones Especiales

El sistema vigente contenía un gran número de rentas exentas y exenciones y deducciones para actividades e inversiones específicas. La reforma de 1974 no afectó ninguna renta exenta de trabajo e incluso creó un nuevo descuento del 10% por "retención en la fuente sobre salarios" para compensar en al go por el mayor pago anticipado por estas rentas.^{1/} En cambio, eliminó la mayor parte de los beneficios a rentas de capital o mixtas o por inversiones específicas y convirtió las restantes en descuentos tributarios.

^{1/} Art. 88, Dec. 2053 de 1974.

Entre los privilegios eliminados debe señalarse la exención de los rendimientos obtenidos con nuevos papeles de deuda pública o emitidos por entidades estatales o semiestatales (como por ejemplo, las cédulas hipotecarias del BCH). De igual forma, se gravó parcialmente el rendimiento de las cuentas corrientes o de ahorro en el sistema de valor constante (UPAC). Estas modificaciones obedecieron no solamente a criterios de equidad fiscal, sino que se inscribieron en el marco de una reforma financiera que buscó el desarrollo del mercado de capitales permitiendo la competencia en la captación de ahorros por parte de todos los intermediarios financieros, a los que simultáneamente se limitó y "encareció" el acceso a recursos monetarios del emisor. Varios estudios sobre el mercado de capitales habían señalado que la presencia de activos financieros exentos inhibía ese desarrollo^{1/}. Los analistas fiscales, por su parte, habían indicado como este régimen representaba para el Estado un costo mayor en impuestos no pagados que el beneficio que obtenía por reconocer una tasa de interés menor que la del "mercado"^{2/}. También habían hecho notar como el sistema no aumentaba el ahorro privado, sino simplemente lo canalizaba hacia los activos financieros privilegiados.

Se eliminó también un sistema peculiar de calcular la renta en actividades ganaderas y que consistía en tomar como "costo" el "precio" del ganado a fin del año anterior. La pequeña valorización entre esa fecha y el momento de venta quedaba más que compensado por la deducción de los gastos usuales de

1/ Véanse los trabajos incluidos en los primeros simposios sobre Mercado de Capitales en Colombia, publicados por la Asociación Bancaria y el Banco de la República.

2/ En efecto, el costo fiscal total (tasa de interés de los bonos, incrementada en proporción a la tarifa marginal del contribuyente) tiene que ser equivalente a la tasa de interés del mercado para un contribuyente intermedio y será superior para todos aquellos contribuyentes con tasas marginales superiores, quienes encontrarán atractiva la suscripción de los bonos.

la actividad, de modo que ningún ganadero podía declarar, aun si así lo quisiera, utilidad alguna en su negocio.

Varios de los privilegios eliminados podían ser aprovechados tanto por personas naturales como por las sociedades. Aquellos diseñados específicamente para éstas, pero extensibles a sus socios, se mencionan más adelante y se discuten en el Capítulo X.

Entre los pocos "incentivos" que se mantuvieron, pero en forma de descuentos, se cuentan los vinculados con donaciones a entidades sin ánimo de lucro que llevan a cabo actividades de interés "social" y por inversiones en reforestación, dado que se juzgó que en estos casos se presentan "externalidades" económicas que justificaban mantenerlos. Sin embargo, su control se hizo más estricto^{1/}. De la misma manera se procedió con pequeños accionistas y ahorradores en Cajas de Ahorros, esta vez por razones distributivas, y con las empresas de transporte aéreo y marítimo, aduciendo en este caso la necesidad de preservar su posibilidad de competir internacionalmente con empresas generalmente exentas en sus países de origen.

4. El Gravamen a las Ganancias de Capital y Otras Ganancias Ocasionales

Como se mencionó atrás, antes de 1974 tan solo las ganancias de capital efectuadas en la venta de bienes raíces se consi-

^{1/} Así, por ejemplo, el descuento por reforestación se limitó a un cierto valor por árbol sembrado y siempre y cuando que se trate de especies y áreas de reforestación determinadas previamente por el INDERENA. No obstante, en la práctica el Instituto no ha aplicado con rigor la posibilidad de orientar la actividad reforestadora que ofrecía esta norma y el descuento se hizo extensivo a la mayor parte de las actividades de reforestación.

deraba gravable, pero la utilidad se disminuía en un 10% por año de posesión del bien, en forma antitécnica que conducía a que fuesen totalmente exentas en el caso de propiedades mantenidas por más de diez años. La reforma de 1974 habría de mantener este régimen excepcional tan solo con respecto a la casa de habitación, por razones políticas. El no gravamen a otras ganancias de capital permitía múltiples formas de elusión o evasión del impuesto de renta, mediante el artificio de convertir rentas ordinarias en ganancias de capital no gravables. Esta práctica era muy generalizada en el caso de sociedades anónimas "cerradas" o "de familia", en las que bastaba convender acciones a precios artificialmente altos para repartir utilidades sin gravamen.

El nuevo gravamen instituido en 1974 se aplicó también a toda otra forma de ingreso "ocasional" (y de ahí el nombre de "ganancias ocasionales") tal como ingresos de juego, premios, donaciones y legados, todos los cuales no eran gravados antes como "renta" del receptor. Estas excepciones daban lugar antes a formas pintorescas de evasión, como la de "comprar" los billetes ganadores de lotería, que se había generalizado en ciertas regiones del país.

Jurídicamente, el nuevo régimen estipulaba como ingreso todo aquel "suceptible de generar un aumento patrimonial en el momento de ser recibido". A continuación, separaba los ingresos ocasionales de los obtenidos en la actividad regular del contribuyente. Los segundos constituían la base para llegar a la renta líquida gravable, una vez descontados los costos y deducciones permitidas y las rentas exentas de trabajo. La suma de los primeros, menos las pérdidas "ocasionales", constituían la ganancia ocasional "neta" a la que se aplicaba una tarifa especial calculada restando diez puntos porcentuales a la tarifa marginal correspondiente a la suma de la renta lí-

quida gravable y el 20% de la ganancia ocasional neta. De esta forma el gravamen total resulta inferior al que se habría obtenido de considerar la ganancia ocasional neta como una renta gravable adicional a la ordinaria, pero conservaba la progresividad con respecto tanto al nivel de renta ordinaria del contribuyente como al monto de las ganancias ocasionales recibidas en el año. El uso del 20% de la "ganancia ocasional" en el cálculo anterior equivalía a "repartir" la ganancia en un período de 5 años, para evitar que el contribuyente se viera "empujado" a una tarifa excesivamente alta en el año que la recibía; la reducción adicional de 10 puntos porcentuales constituía una concesión al argumento de "bloqueo de activos" ^{1/} que con frecuencia se esgrime contra el gravamen a las ganancias de capital en el momento de su realización. La fórmula, sin embargo, permitía evitar la tendencia a convertir rentas ordinarias en ganancias de capital que se había observado aún en países que las gravan a una tasa fija o muy inferior que la aplicable a la renta ordinaria ^{2/}.

En lo que hace a las ganancias de capital, se permitió la revalorización de activos a su valor comercial en 1974 (lo que equivalía a conceder una amnistía a las ganancias de capital implícitas hasta la fecha) y, desde 1975 se permitió una

^{1/} Es decir, que se produce un desincentivo a vender activos debido a la tributación que genera la ganancia de capital realizada en la venta.

^{2/} Tal es el caso de los Estados Unidos, en donde una gran parte de las normas legales y el esfuerzo administrativo se concentra en evitar la "conversión" de rentas ordinarias en ganancias de capital.

revalorización del costo hasta por un 8% anual, consecuente con la actualización prevista en las tablas de tarifas y el valor de los descuentos. Los reavalúos tendrían efecto para el impuesto de ganancias ocasionales y de patrimonio, así como para el cálculo de la renta presuntiva mínima (ver sección siguiente) pero no para propósitos de depreciación.

5. El Régimen de Renta Presuntiva Mínima

Quizá la mayor innovación de la reforma de 1974 consistió en establecer un régimen de presunción universal de renta mínima en relación con el valor del patrimonio neto. El planteamiento inicial, que quedó consignado en el primer decreto-Ley (2053 de 1974), consistía en presumir que ningún contribuyente obtendría una renta ordinaria gravable inferior al 8% de su patrimonio neto, salvo que pudiera demostrar la mediación de hechos de "fuerza mayor", que no podía prever ni controlar. Estos hechos, en la jurisprudencia ordinaria del país, se refieren casi exclusivamente a la ocurrencia de desastres naturales. Por ello, se incluyeron además, en forma expresa, los siguientes: cuando más del 50% del patrimonio estuviera comprometido en empresas que se hallaran aún en su período improductivo ó en propiedades urbanas afectadas por prohibiciones de urbanización o congelación de arrendamientos; como también cuando la actividad económica estuviera sometida a un control oficial de precios que no permitiera obtener esa rentabilidad mínima.

En el período subsiguiente a la expedición de ese decreto, el proceso de negociación política (Ver capítulo XIII) condujo a eximir a las sociedades limitadas de la aplicación del régimen, a contabilizar las ganancias ocasionales y las rentas exentas dentro de la renta mínima presunta (i.e. la suma de la renta líquida y la ganancia ocasional neta habrían de ser iguales o superiores al 8% del patrimonio líquido) y

a excluir varios activos de la base de aplicación de la presunción (el valor de los cultivos de tardío rendimiento, el valor de las hembras de cría -que sufrieron un acto de travestismo jurídico en un decreto reglamentario posterior, que amplió el beneficio a los machos- y el 50% del valor de la maquinaria agrícola).

Este régimen general de presunción sustituyó al de la Ley 4a. de 1973 que en principio se habría aplicado solamente a la actividad agropecuaria, aunque en forma más rigurosa (Ver Capítulo XII). Una de las razones para haber procedido así, fué la convicción de que jamás se aplicaría en la práctica un sistema exclusivo a ese sector, así estuviera dispuesto en la Ley, como ya había ocurrido con el decreto 290 de 1957 y con la propia Ley 4a. para el año gravable de 1973.

La aplicación de la renta presuntiva a las sociedades anónimas se complementó con el derecho a un "carry-over" de pérdidas hasta por 5 años, siempre y cuando en ningún año se redujera la renta líquida por debajo de la presuntiva.

Conviene observar la coordinación prevista entre el gravamen a las ganancias de capital, la renta presuntiva y el impuesto de patrimonio. El uso de la opción de reavalúo a que se hizo mención arriba elevaría el impuesto de patrimonio y el nivel de la renta presunta, pero evitaría más tarde que el gravamen a las ganancias de capital castigara la valorización puramente nominal de los activos. Se pensaba que, en general, estas normas inducirán al uso de la opción de reavalúo (y a declarar valores comerciales de adquisición de activos) cuandoquiera hubiese expectativas de valorización real (excepto en el caso de la casa de habitación, en razón del régimen de excepción) y que, en consecuencia, el impuesto de patrimonio mantendría un dinamismo importante y el régimen de renta pre-

suntiva mantendría su efectividad . Una consecuencia importante de esta dinámica sería el desestímulo a conservar bienes raíces mal explotados con fines simplemente especulativos. Por tanto, se esperaba que la reforma tendría un efecto positivo significativo sobre la asignación de recursos en la economía, en particular, sobre el uso de la tierra y su precio. No obstante, los supuestos que sustentaban esta apreciación no se materializaron por diversas razones. Esta historia debe reservarse para el capítulo XI.

6.

Retenciones

La reforma pretendió otorgar facultades amplias al gobierno para establecer retenciones en la fuente sobre todo tipo de rentas. Sinembargo, esta disposición fué declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Subsistieron, sinembargo, retenciones para pagos al extranjero y una especial del 40% sobre rendimientos de títulos al portador, orientada a frenar la evasión existente por esta vía. No obstante, por fallas en el reglamento, los captadores encontraron formas fáciles de estimular la evasión (Ver capítulo IX).

B.

Impuesto al Patrimonio de las Personas Naturales

Los cambios principales en el impuesto complementario al patrimonio neto de las personas naturales se limitaron a revisar la tabla de tarifas y a eliminar casi todas las exenciones vigentes. Las tarifas se disminuyeron para los primeros tramos y se elevaron para los últimos (gráfica II.2); la tarifa marginal máxima se aumentó del 1.5% al 2.0%. Entre las principales exenciones que fueron eliminadas deben mencionarse las correspondientes al valor de los nuevos papeles de deuda pública emitidos por entidades estatales o semiestatales, al valor del ganado y de activos comprometidos en industrias básicas y otras.

C. Impuesto de Renta a las Sociedades1. Unificación de Regímenes, Impuestos y Tarifas

Las Leyes vigentes contemplaban 4 impuestos a la renta de las sociedades: el de renta propiamente dicho, el de exceso de utilidades, el "especial de vivienda" y el de fomento eléctrico y siderúrgico. Los dos últimos constituían en realidad "recargos de destinación específica que se cobraban sobre una base muy similar a la renta gravable". Las formas de aplicación y las tarifas de renta distinguían cuatro "grupos": las sociedades anónimas (y en comandita por acciones), las limitadas ¹/, las de personas (colectivas, de minas, en comandita simples etc.) y las extranjeras (no domiciliadas en el país). En cada grupo, además, se aplicaban tarifas marginales crecientes en el impuesto de renta y había recargos especiales por fraccionamiento, de una enorme complejidad administrativa.

El régimen resultaba en una enorme dispersión de tarifas efectivas. Las del impuesto básico de renta oscilaban entre el 12% y el 35% para las anónimas, el 4% y el 12% para las limitadas y el 3% y el 6% para las de personas; las de sociedades extranjeras eran del 12% para dividendos y el 6% para sucursales. En el caso de las sociedades limitadas y de personas, las utilidades eran gravadas también en su totalidad en cabeza de los socios; los accionistas de las anónimas solo sobre los dividendos recibidos. El impuesto al exceso de utilidades tenía tasas entre el 20% y el 56% cuando se excedía de una tasa de rentabilidad del 12% y solo se aplicaba a las sociedades anónimas y extranjeras. Los "impuestos especiales" tenían tasas del 3% y el 6% respectivamente. Así, las tasas equivalentes totales para sociedades anónimas podían variar desde un 21% hasta un 72%, mientras que para los otros grupos nacionales nunca excedía el 21%. La discriminación contra la gran sociedad anónima-la única que de verdad contaba con accionistas "anónimos" peque -

¹/ Algunas, por su tamaño, se incorporaban en el primer grupo.

ños- era excesiva y, en general la enorme complejidad del régimen no podía encontrar justificación alguna en términos económicos o de equidad. En particular, el impuesto al exceso de utilidades, aunque reducía las cuasirentas que proporcionaba la alta protección a algunas empresas, castigaba también de manera muy severa la eficiencia.

La reforma de 1974 unificó y simplificó drásticamente este sistema. Mantuvo exclusivamente el impuesto a la renta, distinguió solo entre dos grupos de empresas, las "anónimas y asimiladas", entre las que se contaban las extranjeras y las en comandita por acciones, y las "limitadas y asimiladas", que cubrían toda forma de sociedad de personas, y estableció tarifas únicas. Para cada uno de estos dos grupos de 40% y 20% respectivamente. Posteriormente la Ley de 1975 estableció un descuento especial del 8% para las sociedades anónimas "nacionales" (con más del 50% de capital nacional) en conformidad con la orientación del estatuto a los capitales extranjeros del Grupo Andino, con lo que la tarifa efectiva para estas sociedades se redujo a un 36.8%.

El cuadro II.1 muestra una comparación de las cargas totales sociedad-socio bajo el nuevo régimen. En el capítulo VII se presenta evidencia sobre el efecto neto de estas medidas sobre la tributación de cada grupo de sociedades.

Conviene anotar que en el caso de las sociedades no se hacía distinción entre la renta ordinaria y las ganancias ocasionales, dado que la existencia de tarifa fija nos justificaba un cálculo especial por las razones mencionadas atrás.

2. Impuesto de Remesas y Retenciones en Pagos al Exterior

La reforma de 1974 introdujo una modificación en las tasas del impuesto de remesas para equilibrar la tributación total de las inversiones extranjeras en el país en las distintas formas jurídicas que puede asumir. La tasa establecida fué del 20% pra utilidades percibidas por sucursales (Artículos 41, decreto 2144 de 1974), y 12% en los demás casos, exceptuando los dividendos. El cuadro II.2 muestra el gravámen total, suponiendo una remesa del 100% de las utilidades netas.

Adicionalmente, se trasladó el control y recaudo del impuesto a la Oficina de Control de Cambios. Esta disposición habría de generar problemas para la liquidación del impuesto en el caso de empresas no sometidas al control de cambios (petroleras) y aquellas a las que posteriormente se autorizó el manejo de cuentas en el extranjero.

3. Depreciación

El régimen de depreciación se liberalizó, permitiendo deducir hasta el 100% del costo del activo (antes se limitaba al 90%), utilizar en forma general métodos contables diferentes al de "línea recta" y "acelerando" la depreciación cuando se trabaja más de un turno. Anteriormente, el uso de estos métodos requería de autorizaciones especiales. La liberalización tuvo como objeto compensar los desincentivos a la inversión que necesariamente provendrían de un gravámen efectivo mayor a la renta de las sociedades (Ver al respecto el capítulo X).

4. Agotamiento

La Ley 81 de 1960 preveía deducciones y exenciones normales y especiales por "agotamiento" de yacimientos de hidrocar-

buros y mineros en proporción al valor del producto anual y en exceso de los gastos totales de inversión. Evaluaciones previas indicaban que estos privilegios habían permitido reducir a un mínimo la tributación de la inversión extranjera en petróleo ^{1/}. Estas disposiciones fueron eliminadas por el Decreto 2053 de 1974 y sustituidas por un régimen de amortización de inversiones similar al de depreciación. No obstante, el Decreto 2310 del mismo año las repuso para los contratos hacia el futuro constituyéndose en un viraje fundamental en la política petrolera del país ^{2/}.

5. Asistencia Técnica

La reforma dispuso que la asistencia técnica prestada desde el exterior sería gravada como renta obtenida en el país, con el objeto de cerrar un canal de evasión favorito de las empresas extranjeras. En conjunto con una limitación a la deducción de gastos ocasionados en el exterior, se constituyó en un sobregravámen a esa actividad y, por tanto, una especie de protección a la consultoría nacional.

6. Incentivos Tributarios

La reforma conservó muy pocos de los incentivos especiales previstos por la Ley 81 de 1960. En particular, eliminó los siguientes:

1) Industrias Básicas. La Ley 81 de 1960 enmarcada, como ya se indicó, en la concepción cepalina del proceso de desarrollo industrial por sustitución de importaciones, dispuso de una exención total del impuesto de renta y exceso de utilidades hasta 1969, para industrias "Básicas" crea-

^{1/} Véase, en particular, FEDESARROLLO, La industria del Petróleo en Colombia, 1973.

^{2/} Véase Estudio Nacional de Energía, ENE.

das hasta 1965, que utilizaran un 60% o más de materias primas locales, aún cuando era posible obviar esta condición (Artículo 113, Parágrafo) ^{1/}. El concepto de "básica" incluyó prácticamente toda la producción de maquinaria, equipos y materias primas manufacturadas. La exención se extendía a la renta y el patrimonio de los socios en el caso de industrias nuevas. La Ley 37 de 1969 extendió la vigencia de las exenciones hasta 1973, reduciéndolas gradualmente, de modo que ya no se encontraban vigentes al momento de expedición de la reforma de 1974 ^{2/}. Esta no contempló ningún tratamiento excepcional de este tipo.

2) Reserva de Fomento Económico. Toda sociedad anónima que contribuyera al desarrollo económico (en la Práctica casi todas) podía reservar y deducir de la renta gravable un 5% de sus utilidades . Esta deducción especial originalmente beneficiaba a compañías establecidas hasta 1969, fecha que fué luego prorrogada hasta 1973 (por la Ley 37 de 1969) y de nuevo por la Ley 5 de 1973. Fué eliminada en todos los casos por la reforma de 1974.

3) Reserva de Recuperación de Activos Fijos. Hasta un 15% de la renta gravable podía reservarse y deducirse para este fin, por encima de la reserva normal de depreciación, hasta el valor del costo histórico de los activos en 1957. Esta deducción fué también eliminada por la reforma de 1974.

^{1/} La exención cubría a sociedades anónimas o aquellas que se sometían a vigilancia de la Superintendencia de Sociedades (Artículo 115) y, en forma especial a las "complementarias" del hierro (Artículo 114).

^{2/} Al parecer, se encontraba vigente una exención "contractual" a favor de la industria automotor (Gillis y Mc.Lure; p. 49).

El costo conjunto de estos tres "incentivos" se aproximaba al 7% del recaudo total del impuesto de renta y complementarios ^{1/}. Varios estudios habían evaluado en forma muy negativa su efectividad y conveniencia (Veáse capítulo X).

En contraste , la reforma de 1974 solo dejó vigentes beneficios establecidos a favor de las presas colombianas de transporte internacional, de empresas editoriales y de inversiones en la Orinoquia y Amazonia.

7. Dividendos y Participaciones

La reforma estipuló un descuento por dividendos y participaciones recibidos por una sociedad de otras, de tal modo que no alcanzaban a compensar el gravámen respectivo en cabeza del beneficiario, con el propósito de castigar las cadenas de sociedades "holding" que, en muchos casos, facilitaban la evasión de impuestos y el control de grandes sociedades anónimas desde pequeñas sociedades cerradas. Con el mismo fin, en el caso de entidades financieras y sociedades de "familia" el descuento se supeditó a la distribución de al menos el 60% de las utilidades.

8. El Gravámen a las Empresas Públicas

La reforma extendió el impuesto de renta a todas las empresas estatales, excluidas las de servicios públicos. El objeto de esta medida fué el de instituir un principio de control central de estas empresas y la posibilidad de trasladar parte de sus utilidades a otras actividades prioritarias del gasto y la inversión pública. En esta categoría se incluyeron los "fondos públicos", con ó sin personería jurídica

^{1/} Bird, op. cit. p. 136

ca, cuando sus recursos provenían de impuestos nacionales destinados a ellos por disposiciones legales y no sean administrados directamente por el Estado" (Artículo 3º, Decreto 1979 de 1974), que constituía un eufemismo para no llamar por su nombre al Fondo Nacional del Café. Tal disposición, que podría haber tenido una inmensa trascendencia en el manejo de la posterior bonanza cafetera, no tuvo sin embargo aplicación por razones que se discute en el Capítulo XIII.

D. Impuestos a las Donaciones y Herencias

La reforma simplificó drásticamente el proceso civil y tributario vigente para las sucesiones que, con frecuencia, mantenía inmovilizados los bienes durante largos períodos de tiempo. En lo tributario eliminó la intervención de peritos y el gravámen progresivo sobre el monto global de la sucesión y en su lugar dispuso un impuesto "sucesoral" del 20% sobre lo recibido por herederos no directos y la inclusión de un 80% de los legados como ingreso "ocasional" de los herederos. Además, estipuló un descuento del impuesto de ganancias ocasionales, con un valor tope, para los herederos directos. El régimen tributario para las donaciones fué en un todo idéntico al de las herencias. En consecuencia, los impuestos a herencias y donaciones quedaron "integrados" al de renta, sin necesidad de una administración separada.

En principio, como lo muestra el Cuadro II-3, el régimen de herencias se hizo mucho más progresivo que el hasta entonces vigente. Sin embargo, el haber dispuesto de un tratamiento idéntico a las donaciones estimuló la transferencia (con frecuencia ficticia) entre vivos, lo que redujo con el tiempo los recaudos.

E. Impuesto a las Ventas.

Desde su creación y hasta 1971, el impuesto a las ventas en Colombia había venido aproximándose a un impuesto al valor agregado, al nivel manufacturero y de las importaciones. Este proceso se completó en 1974 al permitir descontar todos los impuestos pagados en cualquier compra de la empresa, excepto las de los bienes de capital, y al establecer un sistema de devoluciones para los exportadores, los productores de bienes 'exentos' ^{1/} y aquellos cuyo producto final fuese gravado a una tasa más baja que sus insumos. Anteriormente se permitía descontar solamente los impuestos pagados sobre insumos "consumidos totalmente" en el proceso de producción y en lugar del sistema de devoluciones se utilizaba un sistema de exenciones con base en "cartas" de los compradores que producían bienes exentos o exportaban; este sistema a más de generar un inmenso problema de control y de evasión, no garantizaba la eliminación de toda incidencia del impuesto sobre exportaciones y demás bienes exentos.

La reforma de 1974 elevó además las tarifas y aumentó su dispersión, con el objeto de atemperar la regresividad de este tributo. En particular, amplió las exenciones para incluir la maquinaria agrícola y de transporte y otros insumos de estos sectores; elevó la tasa básica del 4 al 15%; estableció una tasa preferencial del 6% para los bienes de capital y otros bienes-salario diferentes a los exentos (vestuario, calzado, materiales de construcción para la vivienda popular); y aumentó al 35% la de los bienes suntuarios. Además, reclasificó los productos en los distintos niveles tarifarios según los últimos datos de la composición del gasto por estratos de ingreso.

Con el mismo propósito, incluyó en la base del impuesto una serie de servicios de fácil control, tales como los de teléfonos y telecomunicaciones, seguros, tiquetes aéreos, clubes socia-

^{1/} Que corresponden a los gravados con tasa cero, según la nomenclatura internacional.

les, parqueaderos, revelado y copias fotográficas y otros. Adicionalmente, amplió las definiciones de ventas y estableció nuevos mecanismos de control para los casos de vinculación económica. Por último eliminó una serie de diferencias que existían antes en el impuesto en las tarifas de ciertos bienes producidos en el país ó importados, si bien incluyó una desafortunada exención para equipos pesados destinados a industrias extractivas y básicas.

F. Impuestos de Timbres y Papel Sellado

La Ley 2 de 1976 eliminó la mayor parte de los impuestos de timbre y de las exigencias de uso de papel sellado; v.gr. sobre las nóminas y posesión de empleados públicos, certificados de estado civil, actuaciones de defensa ante la administración pública y de la justicia, etc. Se conservaron solo aquellos que equivalían al pago de un servicio o que se justificaba retener por razones de recaudo y progresividad. Tal es el caso de los que gravan las escrituras de transferencia, de propiedad, de creación, transformación o liquidación de sociedades; o los que consignan o modifican obligaciones financieras (pagarés, letras, etc.). En estos casos, se elevaron las tarifas y se dispuso su actualización automática a razón de un 8% anual.

G. Otros Impuestos Indirectos

El primer decreto de la reforma (1979 de 1974) eliminó las exenciones a los impuestos de importación de que gozaban por ley las entidades descentralizadas del Estado. Unicamente se conservaron para las empresas de servicios públicos. La razón de tal disposición era la de atenuar la preferencia por importaciones del sector público, en desmedro de los objetivos de la política de protección a la industria nacional.

No obstante, un decreto posterior repuso en su mayor parte estas exenciones (Ver Capítulo XIII).

Adicionalmente, se elevó del 1¹/₂% al 3% el impuesto a las importaciones destinado a financiar el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), como una de las medidas compensatorias (junto con una aceleración de la tasa de devaluación) al recorte del 15% al 5% en el valor del Certificado de Abono Tributario (CAT) que recibían los exportadores y que estaba representando un elevado costo fiscal.

H.

Procedimiento

Los decretos iniciales de la reforma disponían de modificaciones importantes a la Ley procedimental, pero fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. El gobierno acudió, entonces, al Congreso, que no aceptó la mayor parte de las propuestas del gobierno al respecto. La discusión de estos temas, sin embargo, se reserva para el Capítulo XIII.

CUADRO II - 1

TRIBUTACION CONJUNTA SOCIO-SOCIEDAD COMO PORCENTAJE DE LA RENTA

	Renta Gravable (\$)	Tasa Reversión Utilidades %	Tasa Marginal Socios 20% ^{1/}		Tasa Marginal Socios 50%	
			Antes	Ahora ^{3/}	Antes	Ahora ^{3/}
Sociedad Anónima	200.000	30	27	(40) 36.8	51.1	(61) 59.4
		70	27 ^{2/}	(40) 36.8	35.9 ^{2/}	(49) 47.4
	10.000.000	30	41	(40) 36.8	61.4	(61) (59.4)
		70	41 ^{2/}	(40) 36.8	49.5 ^{2/}	(49) (47.4)
Sociedad Limitada	200.000		27.2	34	54.5	55
	10.000.000		39.2	34	62.0	55

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

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

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

FUENTE: Perry (1977), op. cit.

CUADRO II - 2

TRIBUTACION DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS 1/

	<u>Sucursal</u>	<u>Sociedad Limitada</u>	<u>Sociedad Anónima</u>
Impuesto de la sociedad	-	(20%) 0.2	(40%) 0.4
Impuesto al socio extranjero (retención)	(40%) 0.4	(40%) $0.4 \times 0.8 = 0.32$	(20%) $0.2 \times (1 - 0.4) = 0.12$
Impuestos de remesas	(20%) $0.2(1 - 0.4) = 0.12$	(12%) $0.12(1 - 0.2 - 0.32) = 0.058$	(0%)
Total	0.52	0.578	0.52

1/ Suponiendo una remesa del 100% de las utilidades.

FUENTE : Cálculo de los autores.

CUADRO II - 3

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

SISTEMA ANTERIOR

SISTEMA ACTUAL

IMPUESTO DE GANANCIA OCASIONAL A LOS HEREDEROS

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

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

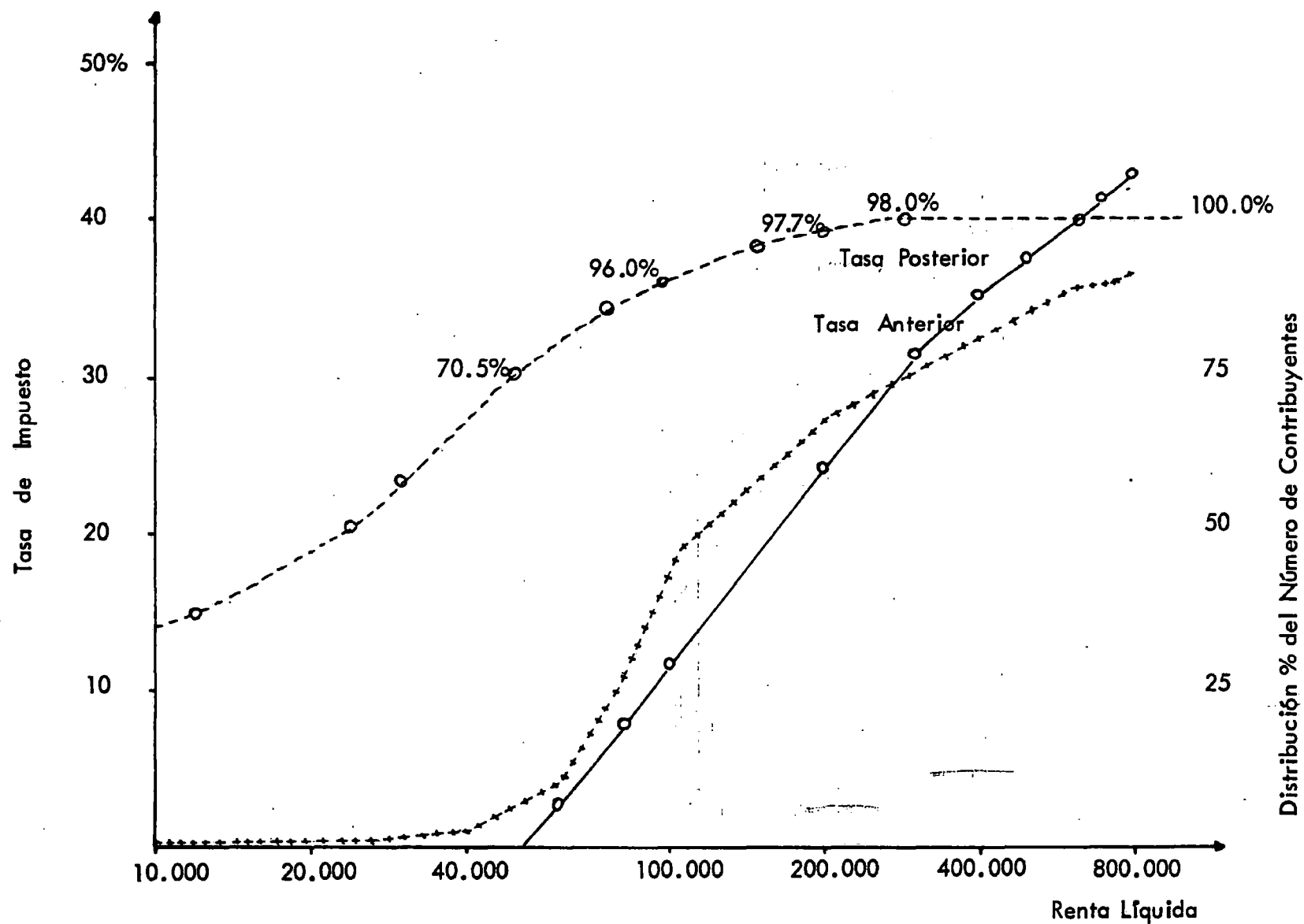
TRANSFERENCIAS AUTOMATICAS DE LA NACION A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

AÑOS 1.974 - 1976

	1.974	1.975	1.976
1. Situado fiscal	3.042.948	4.303.456	5.776.000
2. Cesión Impuesto a las ventas	1.206.998	2.260.077	2.563.685
3. Impuesto Ventas Licores	0 -	389.134	499.000
Total	<u>4.249.946</u>	<u>6.952.667</u>	<u>8.838.685</u>
2. Cesión efectiva imp.de ventas a los departamentos y a los municipios*:			
A los Departamentos	318.633	472.212	256.368
A los Municipios	888.365	1.574.035	1.584.900
	<u>1.206.998</u>	<u>2.046.247</u>	<u>1.821.268</u>
* Total cesión imp. ventas = a las cajas departamentales + a los municipios + educación.			
3. Total Transferencias a los Departamentos :			
1. Situado Fiscal	3.042.948	4.303.456	5.776.000
2. Impuesto ventas Licores	-	389.134	499.000
3. Participación imp. ventas	318.633	472.212	256.368
Total transferencias	<u>3.361.581</u>	<u>5.164.802</u>	<u>6.531.368</u>
4. Total Transferencias a los Municipios	888.365	1.574.035	1.584.900
5. Relación entre los totales de transferencias Departamentales y Municipales con el Ingreso Nacional :			
Ingreso Nacional	1.2%	1.5%	1.4%
Transferencias a Municipios. Ingreso Nacional	0.3%	0.5%	0.3%

FUENTE : Dirección Nacional de Presupuesto.

EFFECTO CONJUNTO DE CAMBIO DE TARIFAS Y DEL SISTEMA
DE EXENCIONES POR EL DE DESCUENTOS



CAPITULO III

LAS MODIFICACIONES LEGALES POSTERIORES

A. Las 'Contrarreformas' de 1977 y 1979.

Apenas tres años después de expedida la reforma se presentó la primera modificación legal de importancia, la ley 54 de 1977, con base en un proyecto del propio gobierno autor de la reforma, después de un relevo en el Ministerio de Hacienda. Los principales cambios que introdujo esta ley fueron los siguientes:

1) Elevó el ajuste por inflación en las tablas de tarifas y el costo de activos fijos del 8% inicial, a un 14% en 1977 y a un 60% de la tasa de inflación para el año gravable de 1978 en adelante; 2) El costo de los activos fijos podría revaluarse hasta en un 100% de la tasa de inflación para propósitos del impuesto de ganancias ocasionales; si la diferencia con el 60% se invertía en bonos públicos o acciones de sociedades anónimas abiertas; 3) Se decretó una amnistía de ganancias ocasionales, permitiendo revaluar los activos, y se establecieron algunos privilegios especiales para las ganancias de capital efectuadas en ventas de acciones (limitando su gravámen a una tasa máxima del 20%); 4) Se estableció un descuento adicional para todas las sociedades, hasta por un 20% de sus utilidades en exceso de la renta presuntiva mínima, en caso de invertir las en acciones de nuevas sociedades anónimas "abiertas" y de "interés nacional", según clasificación del CONPES; 5) Se amplió considerablemente la exención básica de la denominada renta de goce (renta imputada a la vivienda propia), con lo cual se eliminó virtualmente en la práctica el efecto de esta disposición; 6) Se permitió descontar del impuesto de renta las inversiones llevadas a cabo por Ecopetrol, los Ferrocarriles Nacionales, Colpuertos,

y las empresas de desarrollo urbano, con lo que en la práctica se eliminó el impuesto para todas estas empresas públicas. En 1980, habría de establecerse una ventaja similar para Carbocol; 7) Se exceptuó del gravámen la asistencia técnica prestada desde el exterior para proyectos en su etapa preoperativa, siempre y cuando esa asistencia no pudiera prestarse desde el país.

En 1979, un nuevo gobierno presentó otro proyecto al Congreso con base en el cual se efectuaron las siguientes modificaciones (Ley 20 de 1979):

1) Se elevó al 100% de la tasa de inflación el ajuste permitido en el costo de activos fijos, en las tablas de tarifas y los valores de descuentos tributarios; 2) Se reformó sustancialmente el regimen del impuesto de ganancias ocasionales, a través de un cambio en la forma de cálculo que redujo considerablemente las tarifas máximas y la progresividad del impuesto, del establecimiento de una exención total siempre y cuando el productor de la venta de los activos se reinvirtiera en la empresa o en bonos públicos (sin prever la permanencia de estas inversiones) y, finalmente, de la adopción de una tarifa fija y separada para los ingresos de loterías, rifas y similares. Se dispuso, asimismo, una nueva amnistía general a las ganancias de capital.

Estas modificaciones constituyeron en la práctica un desmantelamiento de los impuestos a las ganancias ocasionales. La tarifa se hizo igual a la mitad de la correspondiente a la renta gravable, con un mínimo de 10%. Así, una estructura tarifaria que variaba del 0% al 46% y que dependía tanto del nivel de la renta como del monto de la ganancia ocasional neta, pasó a hacerse independiente de este último y a oscilar apenas entre el 10% y el 28%. Pero más grave fué el establecimiento de una exención tan amplia, con tan pocos requisitos

y que beneficiaba por igual a las personas naturales y a las sociedades. Para conseguir esto último se hizo necesario separar el concepto de ganancia ocasional del de renta que no se diferenciaban en la reforma de 1974 en el caso de las sociedades, dado que su tarifa única hacía innecesario un procedimiento de cálculo especial. De hecho, la Ley 20 aplicó la misma tarifa de renta a las 'ganancias ocasionales' de las sociedades, con lo cual se hace evidente que su intención era simplemente la de permitir su exención total a través del régimen abierto de reinversión. 3) Se volvió a conceder el viejo privilegio a la actividad ganadera de tomar como costo del ganado el valor de inventario a fin de diciembre del año anterior, con lo que prácticamente desaparecen las utilidades gravables en la actividad, si bien se obligó a capitalizar es tos costos; 4) Se aumentó considerablemente la parte exenta en el impuesto de sucesiones y donaciones; 5) Se aumentaron los descuentos tributarios personales; 6) Se amplió considerablemente el descuento especial establecido por la Ley 54 de 1977, para cubrir inversiones en emisiones nuevas de acciones de sociedades anónimas ya establecidas y que calificaran como de interés nacional.

Como se ve de lo anterior, el tema de fondo de estas leyes de 'alivio tributario', como se les denominó oficialmente, lo constituyó la corrección gradual de los problemas que el proceso inflacionario introducía en la incidencia efectiva de las tablas de tarifas y descuentos y en el gravamen a las ganancias de capital. Sin embargo, junto con ello se procedió a un desmonte casi total, en la práctica, de los impuestos a las ganancias de capital, a otras ganancias ocasionales, a la renta de goce y a la actividad ganadera, reproduciendo un patrón claramente discernible en el pasado, cuando a nombre de la necesidad de reducir las cargas tributarias efectivas para el grueso de los contribuyentes, se plasmaban privilegios especiales para los grupos más vocales (Ver Capítulo IX).

El desmonte en la práctica del impuesto de ganancias ocasionales introdujo de nuevo la posibilidad a todos los contribuyentes de convertir rentas ordinarias en este tipo de ganancias, para evadir su gravamen. Pero, además, dada la fórmula específica del régimen de renta presuntiva mínima (que comparaba la suma de la renta ordinaria y la ganancia ocasional neta con el 8% del patrimonio líquido ^{1/}) contribuyó a debilitar la efectividad de este último instrumento.

B. Los Refuerzos de 1983 en adelante

A finales de 1982 el gobierno Betancur decretó la Emergencia Económica y expidió por este conducto una serie de decretos de reforma tributaria. Sin embargo, la Corte Suprema los declaró inexecutable en su mayor parte, con lo que el gobierno se vió obligado a presentarlos a consideración del Congreso. El resultado fueron las leyes 9 y 14 de 1983. La primera se refiere al impuesto de renta y será comentada a continuación; la segunda modificó el régimen de impuestos departamentales y municipales. Las modificaciones introducidas en el lapso que transcurrió entre la expedición de los primeros decretos en Diciembre de 1982 y la aprobación de la Ley 9a serán materia de análisis en el Capítulo XIII.

^{1/} Esta fórmula, que no era la original se introdujo como consecuencia de los privilegios tributarios otorgados al ahorro en UPAC.

Como se verá a continuación, en términos generales la Ley 9a. reforzó el régimen de presunción de renta mínima establecido por la reforma de 1974 y complementó los ajustes por inflación iniciales en esa época, con el propósito de restaurar la incidencia de las tablas de tarifas originales. Pero, al mismo tiempo, incorporó una serie de 'incentivos' de difícil justificación.

1. La Ley 9 de 1983

a) Tarifas. La nueva ley redujo las tarifas con el propósito expreso de compensar por el 'inflation-creep'^{1/} acumulado desde 1974, pese a los ajustes por inflación introducidos gradualmente desde entonces. Como puede observarse en el Cuadro No. III.1 la nueva escala para el impuesto de renta tiene una incidencia en términos reales, superior apenas en aproximadamente un 8% a la de 1974, en la mayoría de las escalas. Las tarifas del impuesto de patrimonio también se redujeron, pero en menor proporción (Cuadro No. III.2). Además, las tarifas máximas se limitaron; en el impuesto a la renta descendió del 56% al 49% y en el de patrimonio del 2% al 1.8%. Otra innovación consistió en presentar las tablas con base en tarifas medias y no en las marginales; esto, en realidad, constituyó una operación de simple cosmética política pues no tuvo otro propósito que hacer 'ver' más bajas las tarifas. Para ello se hizo necesario sin embargo, fragmentar la tabla en un sinnúmero de intervalos, pues de lo contrario se presentarían discontinuidades graves en la tarifa marginal efectiva.

La Ley 9a. redujo también la tarifa para las sociedades limitadas (del 20% al 18%) con el objeto de compensar en algo el efecto que tendría someterlas a regímenes de presunción (ver abajo).

b) Rendimientos y Gastos Financieros. Se introdujo una corrección parcial por inflación en los ingresos por rendimientos

^{1/} La literatura especializada denomina "inflation creep" al hecho de que al aumentar los ingresos nominales, debido a la inflación, las personas pasan a intervalos de la tabla donde las tarifas son mayores.

financieros recibidos por personas naturales, provenientes de sus inversiones en instituciones financieras sometidas a vigilancia estatal, papeles de deuda pública y bonos o papeles comerciales de sociedades anónimas. Esa corrección, sin embargo, solo aplica sobre la parte de los rendimientos financieros recibidos en exceso de los costos y deducciones solicitadas por gastos financieros, distintos a los vinculados con la adquisición de vivienda.

El proyecto inicial extendía este tipo de tratamiento a todos los contribuyentes, pero contra él se levantaron objeciones de carácter técnico (ante las dificultades inherentes en corregir por inflación solamente una parte de los balances de las empresas) y de oportunidad, ya que un gran número de empresas hubiese sufrido un incremento considerable en su carga tributaria, habida cuenta de su alto nivel de endeudamiento, en un momento en que se encontraban golpeados por más de dos años de recesión económica. (Capítulo IX).

c) Refuerzos y Modificaciones al Régimen Vigente de Presunción de Renta Mínima. Se tomaron las siguientes medidas orientadas a resolver los problemas principales que se habían presentado con la aplicación de la renta presuntiva (Véase Capítulo XI).

- i) Se extendió el régimen a las sociedades limitas y asimiladas, de acuerdo con la concepción original, de modo que la totalidad de los contribuyentes quedaron cubiertos por él;
- ii) Se regresó a la fórmula original de la renta presuntiva mínima (que compara la renta líquida declarada con el 8% del patrimonio líquido), evitando que se reduzca su efectividad mediante conversión de rentas ordinarias a ganancias ocasionales;
- iii) Se estableció un sistema de ajustes automáticos en los avalúos catastrales, que modera los rezagos en sus valores frente al proceso inflacionario (Ley 14);
- iv) Se establecieron normas orientadas a controlar la constitución de pasivos

y créditos falsos a través de las instituciones financieras; además, se incluyó una presunción de intereses sobre préstamos entre asociados y socios, con ese mismo propósito.

Además de lo anterior, se introdujo una nueva causal de excepción de aplicación del régimen a sectores afectados de manera especial por la recesión o problemas excepcionales de mercado (un tipo de problema que no se había presentado con anterioridad a este período de recesión) y se redujo temporalmente la tasa de la presuntiva (al 6% en 1983 y 7% en 1984). También se bajó al 75% la parte del avalúo de los predios rurales que entran a formar parte de la base de aplicación de la presuntiva, como una concesión especial e injustificada a los intereses agropecuarios (lo que equivale a una disminución permanente del 8% al 6% de la tasa efectiva para el cálculo de la renta presuntiva) y se sustrajo de la base de aplicación de la presuntiva los primeros 4 millones de pesos del valor de la casa de habitación.

Con el propósito de evitar un efecto de 'cascada' entre las sociedades y socios con la aplicación de la presuntiva, se previó que los aportes o acciones de unas sociedades en otras no forma parte de la base de aplicación de la presuntiva (y las participaciones y dividendos correspondientes se excluyen de la renta líquida para efectos de esa comparación). Con el mismo fin, cuando una sociedad limitada queda afectada por la presuntiva, traslada a los socios la renta líquida declarada (menos la reserva legal) y no la que resulta de aplicar la presuntiva.

La extensión de la presuntiva a las sociedades limitadas condujo a extenderles también el derecho al 'carry-over' de pérdidas hasta por 5 años, siempre y cuando su renta líquida gravable en ningún año descienda por debajo del valor de la presuntiva mínima. La reforma del 74 había reservado este derecho

para las sociedades anónimas, en razón de que solo a estas se aplicaba el "régimen de presunción". En consecuencia esas pérdidas no puede trasladarse a los socios, pues de lo contrario se descontarían dos veces de su renta, a no ser que se liquide la sociedad. Con estas disposiciones el régimen de renta presuntiva volvió a lo que fuera su concepción original en el Decreto 2053 de 1974.

En cuanto a las normas que determinan el nuevo régimen de actualización automática de los avalúos catastrales, basta acá con señalar que se efectuó una "nivelación parcial" inicial (reajustando en 10% anual acumulado el valor de todos los predios desde su última revisión hasta por 15 años), que el IGAC debe revisar la formación del catastro cada 5 años (para detectar cambios de uso y corregir distorsiones) y en el intervalo puede efectuar ajustes automáticos basados en índices de precios por categorías de terrenos y construcciones preparados por el DANE, sin exceder el crecimiento del índice de los precios al consumidor. Además, la ley autorizó a ajustar con el índice de precios (entre un 50% y un 90% de su incremento) el valor de los precios en municipios para los que no se hubiese establecido aún el procedimiento anterior. En todo caso, se previeron posibilidades de excepción, como también la de efectuar "autoavalúos" posteriores.

La Ley 14 previó también que el pago de impuestos prediales pueda descontarse del impuesto de patrimonio (en lugar de "deducirse" del de renta, como antes ocurría). Esta disposición tuvo como fin garantizar que los ajustes de avalúos y la eventual elevación de tarifas o recaudos del predial beneficiaran más a los municipios que a la Nación y no elevara exageradamente los gravámenes totales sobre la propiedad raíz. Así mismo, los nuevos avalúos ajustados sirven para actualizar los costos de activos para propósitos del impuesto

de ganancias ocasionales; con éllo el gobierno terminó de renunciar a este impuesto, con tal de inducir a que se mantengan actualizados los avalúos.

d) Nuevo Regimen de Presuncion. Se introdujo una nueva presunción general sobre los ingresos brutos ^{1/} para todos los contribuyentes, según la cual la renta líquida declarada no puede ser inferior al 2% de aquellos (1 1/2% en 1983). El propósito de este regimen complementario de presunción fué el de conseguir una tributación mínima por parte de la actividad comercial y algunas otras actividades de servicios, para los cuales la práctica demostró que el control de declaración de los patrimonios netos y, en consecuencia, del regimen presuntivo basado en estos, no era muy efectivo (Capítulo XI).

La aplicación de esta presunción se rige exactamente por las mismas normas y excepciones que la presunción de renta mínima sobre el patrimonio. Vale decir, la renta líquida declarada debe ser superior a la presunta calculada con los dos métodos, salvo cuando se dan las causales de excepción establecidas ^{2/}. Véase una discusión de los problemas asociados con este regimen en el Capítulo XI.

La base conceptual de presunción nueva es la de que cualquier actividad económica produce normalmente una utilidad neta mínima en relación con sus ventas o ingresos totales. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con la presunción de una renta mínima sobre patrimonio, los márgenes de utilidad sobre ventas varían en forma apreciable entre sectores econó-

^{1/} La ley habla de ingresos 'netos' de descuentos, devoluciones, etc.

^{2/} Así la fórmula para sociedades es:

$$RLG^i = \text{Max} (RLD^i - \sum_j PD^{ij}, 8\% \{PLD - \sum_j AA^{ij}\}, 2\% \{IBD^j - \sum_j PD^{ij}\}) + \sum_j PD^{ij}$$
donde IBD^i son los ingresos brutos declarados por la sociedad, RLG^i es la renta líquida gravable, RLD es la renta líquida declarada, PD son las participaciones y dividendos recibidos de otras sociedades, PLD es el patrimonio líquido declarado, AA son las acciones y aportes en otras sociedades.

micos, 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 la 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. La evidencia estadística sobre Colombia confirma esta apreciación (Capítulo XI).

e) Estímulos a la Capitalización. La propuesta inicial de ajustar parcialmente por inflación los rendimientos y gastos financieros, buscaba eliminar el incentivo que la deducción total de los intereses nominales otorga al endeudamiento de las empresas, frente a su capitalización mediante emisión de acciones. Al haberse abandonado, se introdujo supletoriamente un estímulo directo a la capitalización, convirtiendo el descuento general del 8% para sociedades anónimas nacionales en uno del 8% del aumento de capital por emisión de acciones, con un máximo del 8% del valor del impuesto de renta (ambos porcentajes suben al 15% para las sociedades anónimas "abiertas").

Debe observarse, en todo caso, que este estímulo a la capitalización por emisión de acciones no compensa el incentivo a endeudarse que conlleva la deducción total de los gastos

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

f) Alivio a la Doble Tributación. Se amplió considerablemente el descuento por dividendos recibidos por accionistas de sociedades anónimas abiertas (hasta un 34.1% de los dividendos recibidos), con el objeto de reducir el impacto de la doble tributación en estos casos y estimular la democratización de las sociedades anónimas. Las medidas correspondientes son técnicamente muy defectuosas. En primer lugar, como se indica en el Cuadro No. III.3, el "alivio" benefició exclusivamente a personas con tasas marginales impositivas muy altas, cuando la doble tributación grava en exceso precisamente al pequeño accionista de ingresos bajos.

Además la definición de qué constituye una sociedad abierta, presenta graves problemas de administración y de certeza para los accionistas en cuanto a la posibilidad de que se mantengan o no los beneficios de descuento.

Es difícil encontrar una justificación para haber colocado en situaciones tributarias tan diferentes a los grandes accionistas de las sociedades anónimas "abiertas" y "no abiertas", sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos casos la calificación en uno u otro sentido dependerá de diferencias absolutamente marginales entre las empresas. En ningún caso es bueno dentro del sistema tributario distinguir abruptamente entre dos categorías de contribuyentes en lugar de establecer beneficios con características de mayor gradualidad.

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

g) Remesas y Pagos al Exterior. Se introdujeron varias modificaciones al régimen de deducciones por pagos al exterior, con el objeto de resolver problemas detectados en la legislación vigente. La más importante de las normas iniciales apuntaba a restablecer plenamente el control del impuesto de remesas sobre las compañías petroleras y sobre los inversionistas extranjeros a quienes se autorizaba el manejo de cuentas en el exterior. La reforma de 1974 había estipulado que la tasa del impuesto se aplicaría sobre el valor de la solicitud de giro y, en estos casos, las utilidades se "remesan" sin que haya lugar a tal "solicitud", con lo que se estaba "eludiendo" el pago de impuesto. Para remediar esa situación, el Decreto 231 de 1983 (que no fué declarado inexecutable por la Corte) dispuso que toda empresa extranjera al presentar su declaración de renta, debe demostrar la parte de las utilidades que ha reinvertido y el resto se presume girado y es afectado por el impuesto de remesas. Además se retornó el control del impuesto a la DIN, manteniendo en la Oficina de Cambios la obligación de practicar una retención sobre solicitudes de giro. No obstante, en discusión en el Congreso se introdujo una excepción para las empresas sometidas al régimen cambiario establecido en el Capítulo IX del Decreto 444 de 1967 que cubre precisamente a las petroleras. Con ello se agravó el problema que se quería solucionar, justo cuando se venía de efectuar grandes hallazgos de yacimientos en el país y el impuesto adquiría una mayor importancia. Ley 7a. de 1986 eliminó esta excepción.

h) Otros Incentivos. Se estableció una deducción hasta por el 10% de la renta líquida de inversiones efectuadas en plantaciones de tardío rendimiento, pozos profundos y silos. En el caso de la reforestación este "incentivo" se suma al descuento vigente desde 1974, en un obvio caso de descoordinación de las normas tributarias.

i) Anticipos y Retenciones. El régimen de anticipo se aplicaba solamente cuando el 75% o más de las rentas del contribuyente

no estaban sujetas a retención. Esta disposición resultaba en una incidencia muy desigual del régimen de retenciones y anticipos. La reforma de 1983 generalizó el sistema al disponer que todo contribuyente debe pagar un anticipo equivalente al 75% de su impuesto (renta y patrimonio) para el año gravable objeto de la liquidación privada (o al promedio de los impuestos pagados en los últimos dos años, a su elección) del cual puede descontar el valor de todas las retenciones que le hayan sido practicadas. El nuevo régimen se aplicó de manera gradual para quienes no tenían antes la obligación de constituir anticipos. El Cuadro III-4 indica la incidencia del régimen antes y después de esta modificación.

j) Otras Normas de Procedimientos y Control de Evasión. Se incluyeron otras normas de control de evasión, tales como la prohibición de deducir pérdidas efectuadas en la venta de derechos o acciones en sociedades de familia y de afectar las rentas de trabajo con pérdidas en cualquier otra actividad y la limitación de las deducciones por viáticos al 20% de los pagos totales al trabajador (Artículo 29). Adicionalmente, se introdujeron modificaciones en la Ley procedimental, y se estableció una amplia amnistía patrimonial y cambiaria.

2. Otras Disposiciones Posteriores Sobre el Impuesto de Renta.

En Diciembre de 1983 (Decreto 3448), en uso de autorizaciones especiales, se permitió a las empresas nacionales establecidas en "distritos fronterizos" deducir sus nuevas inversiones hasta un 50% del impuesto a cargo en 1983 y 1984 y porcentajes decrecientes hasta 1985.

En Diciembre de 1984 (Ley 50), como parte de los compromisos adquiridos con los organismos internacionales de crédito^{1/} para

^{1/} Perry G., Londoño. J.L. "El Banco Mundial, El Fondo Monetario y Colombia. Análisis crítico de sus relaciones". En Coyuntura Económica. Octubre de 1985.

reducir el déficit fiscal, se obligó a las sociedades y a las personas naturales con rentas superiores a 2 millones de pesos a suscribir durante 1985 Bonos de Financiamiento Presupuestal de bajo rendimiento por un valor equivalente al 20% de su impuesto a cargo ^{1/}. Adicionalmente, se limitó severamente la deducción vigente por gastos financieros incurridos en la adquisición de vivienda y se otorgaron facultades amplísimas al gobierno para establecer nuevas retenciones en la fuente sobre todo pago efectuado por sociedades "susceptible de constituir ingreso tributario" (SLC) para el contribuyente. Con base en esta autorización el Decreto 1512 de Mayo de 1985 estableció una retención del 0.5% sobre la mayoría de estos pagos (con ciertas excepciones) y del 1% en el caso de adquisición de bienes raíces ó vehículos y en el caso de servicios de construcción y urbanización. Además, se elevó considerablemente la retención sobre rendimientos financieros.

La experiencia colombiana indica que el régimen de retención no solamente anticipa recaudos al Estado sino que contribuye sustancialmente a su control. Por demás, sin la extensión del sistema no hubiese sido posible el paso de eximir a la mayor parte de los asalariados de la obligación de presentar declaración (que se estableció en la Ley 55 de 1985, Junio). No obstante, la generalización del sistema de retención termina gravando también a personas de ingresos bajos que no serían contribuyentes en otra forma, afectando de esta forma negativamente la incidencia deseada del impuesto.

^{1/} Como dato curioso, en 1985 el gobierno aprobó un descuento del 45% de las donaciones efectuadas a sobrevivientes de la catástrofe de Armero que en la práctica, permitirá a muchos de los tenedores de estos bonos entregarlos al valor nominal sin incurrir en el descuento vigente en la Bolsa de Valores.

La Ley 55 de 1985 eliminó también la deducción especial que había establecido la Ley 61 de 1979 a favor de Carbocol y limitó al 50% del valor del impuesto el descuento especial que la Ley 54 de 1977 había otorgado a favor de Ecopetrol. Con ello se abrió la posibilidad de trasladar a otros sectores parte de las rentas que se obtendrían con el desarrollo de las nuevas exportaciones mineras y petroleras. De igual forma incluyó nuevas modificaciones en la Ley de procedimiento e inició un proceso de desmonte parcial de la destinación específica del producido de varios impuestos, que si bien no afectó el nivel de recaudos, hizo mucho más flexible su utilización. También decretó una amnistia patrimonial y para capitales en el exterior invertidos en bonos (Artículo 30).

3. La Extensión del Impuesto a las Ventas a las Actividades Comerciales.

La Ley 9 de 1983 facultó al gobierno para modificar el impuesto a las ventas, con la única restricción de no gravar los bienes exentos ni exceder del 35% en las tarifas. En uso de estas facultades en Diciembre de 1983 (Decreto 3541) se reestructuró íntegramente el impuesto. Las principales modificaciones introducidas fueron las siguientes:

- 1) Extensión del cubrimiento del impuesto a las actividades de distribución hasta el nivel del comercio al detal, estableciendo un régimen simplificado para personas naturales que desarrollen actividades comerciales de ventas reducidas bajo ciertas condiciones.
- 2) Una relativa unificación tarifaria, en particular juntando bajo una tarifa del 10% a 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).

3) La inclusión de algunos nuevos servicios en la base del impuesto (mantenimiento, hoteles, arrendamientos 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 de impuesto y las liquidaciones de revisión y aforo.

Las ventajas y desventajas de la extensión del impuesto hasta el comercio al detal y la unificación tarifaria a que éllo condujo se discuten en el Capítulo XII.

Posteriormente la Ley 50 de 1984 eliminó un vasto número de exenciones del impuesto, en particular las vinculadas con la venta de gaseosas, de algunas materias primas y de maquinaria y equipo agrícola y de transporte. (Veáse Capítulo XII).

4. Otros Impuestos Indirectos

La Ley 50 de 1984 estableció un impuesto adicional del 8% sobre toda importación, con excepción de las de alimentos y fertilizantes. Adicionalmente, elevó en un 50% las tasas de impuesto de timbre. Todo éllo con el objeto de cumplir los compromisos adquiridos con la banca internacional en materia de reducción del déficit fiscal. Posteriormente se exceptuó de este impuesto a las importaciones de fertilizantes y otros insumos de la actividad agropecuaria.

CUADRO III - 1

TARIFAS PROMEDIO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Renta gravable 1967 (Pesos de 1.982)	1974 Después de la reforma		1982 A Decreto 2809	1982 B Decreto 3743	1983 Decreto 397	1967 a 1974	Cambios en las tarifas		
	%	%	%	%	%	%	1974 1982A	1982 A a 1983	1974 a 1983
200.000	-	-	5.14	3.66	0.24	-	a	-95.3	a
300.000	2.33	4.51	10.03	7.96	6.92	93.6	122.4	-31.0	53.4
400.000	4.50	8.62	15.65	11.29	10.14	91.6	81.6	-32.5	17.6
500.000	8.80	11.88	17.45	14.18	12.80	35.0	46.9	-26.6	7.7
600.000	10.83	14.63	21.01	17.21	15.83	35.1	43.6	-24.7	8.2
800.000	14.46	19.41	26.28	22.60	21.03	34.2	35.4	-20.0	8.3
1.000.000	17.63	23.42	30.06	27.04	24.85	32.8	28.4	-17.3	6.1
1.500.000	23.31	30.15	35.61	33.90	31.46	29.3	18.1	-11.7	4.3
2.000.000	26.54	34.14	39.03	37.24	35.30	28.6	14.3	- 9.6	7.4

NOTA: Tarifa para un declarante con tres personas a cargo, cuyo conyuge declara por separado. Los valores nominales fueron deflactados por el índice promedio de precios al consumidor empleados de cada año; para 1.983 se supuso una inflación del 20%. Para fines del cálculo de los descuentos tributarios (y de las rentas deducibles antes de 1.974), los gastos en educación, salud y arrendamientos se suponen que son una proporción de la renta respectiva, según la participación que tienen dichos gastos en el índice de precios al consumidor empleado.

a. Nivel inicial nulo.

Fuente: José Antonio Ocampo y Guillermo Perry. " La Reforma Fiscal. 1982-1983" en Coyuntura Económica, Marzo 1983.

TARIFA PROMEDIO DEL IMPUESTO DE PATRIMONIO

(%)

Patrimonio Gravable 1974 (Pesos de 1974)	1974 después de la Reforma	1984	1984/1974 Δ %
200.000	0.38	0.493	29.74
300.000	0.51	0.63	23.52
400.000	0.6	0.743	23.83
600.000	0.76	0.936	23.16
800.000	0.9	1.101	22.33
1.000.000	1.03	1.206	17.09
1.200.000	1.14	1.297	13.77

FUENTE: Cálculos de los autores.

CUADRO III - 3
COMPARACION DE LA TRIBUTACION TOTAL (Socio y Sociedad)
PARA DIFERENTES TIPOS DE PERSONAS JURIDICAS
(Impuesto sobre una utilidad de \$100)

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

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

Fuente : Ocampo y Perry. op.cit.

CUADRO III - 4

REGIMEN DE RETENCIONES Y ANTICIPOS ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA
(Valor presente en un año determinado de los impuestos pagados sobre dicho año)

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

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

²Contempla los documentos por retenciones sobre salarios vigentes para el año gravable 1.982

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

Fuente : Ocampo y Perry. op.cit.

PARTE II

MACROECONOMIA Y REFORMAS

25 Años de Política Fiscal en Colombia

En esta sección se examina el papel de las reformas (y más en general el de la política fiscal) en el contexto de la evolución general de la economía y el manejo de la política económica. El análisis se lleva a cabo, por necesidad, en términos muy agregados, o "macroeconómicos". La parte III y IV tratan algunos de estos temas a nivel más desagregado; i.e. cuantifican y discuten los efectos y el papel de aspectos específicos de las reformas (los sistemas de presunción, los "incentivos tributarios", la incidencia sobre diversos grupos, etc.).

El capítulo IV presenta una descripción analítica de los ciclos económicos desde 1950 e identifica la importancia de la evolución del sector externo, como su determinante fundamental, y de la política fiscal como principal instrumento compensatorio. El período 1970-1985 se trata en particular de talle.

El capítulo V profundiza en la relación reformas tributarias- ingresos fiscales. La primera sección ofrece una visión de largo plazo de la evolución de los ingresos fiscales y sus determinantes (desde principios del siglo) que permite destacar como las reformas que aumentan recaudos se han expedido, por lo general, cuando declinan aquellos que dependen del comportamiento del sector externo y, muy en especial, de la evolución de las importaciones. Se observa como, en el largo plazo, esas reformas han buscado crear una base de impuestos internos que permita reducir la dependencia del nivel de gasto público en los ciclos de los ingresos por expor

taciones y de la política de importaciones. La segunda sección presenta estimativos econométricos de los efectos de las reformas recientes (desde la de 1953) sobre los recaudos tributarios.

El Capítulo VI analiza los determinantes del comportamiento de gastos corrientes, el ahorro y la inversión del sector público. Con base en ese examen y los resultados del Capítulo V., señala los obstáculos que han impedido un uso más eficaz de la política fiscal como instrumento compensatorio en el manejo de los ciclos económicos y las posibles soluciones a los problemas identificados.

IV. EL CICLO ECONOMICO Y LA POLITICA FISCAL

A. El Período 1950-1970

Siguiendo a Carlos Diaz Alejandro ^{1/}, en este período se pueden distinguir seis (6) fases. (Cuadro IV.1).

1. 1950-1954.

El mercado cafetero en ascenso produjo un crecimiento continuo del valor de las exportaciones que permitió un aumento rápido de las importaciones y, aún así, mantener un superávit moderado en cuenta corriente. Los ingresos fiscales aumentaron con rapidez, gracias al incremento en las importaciones y la reforma de 1953, de modo tal que permitieron elevar el gasto y la inversión pública y, al mismo tiempo obtener superávits fiscales. De esta manera el período se caracterizó por un comportamiento dinámico de la demanda agregada y un crecimiento rápido de la economía (el PIB aumentó al 5.6% en promedio anual) y, en especial, de los sectores más sensibles al nivel de demanda (la construcción -13.6% y la industria -7.1%-).

2. 1955-1956.

Los precios del café cayeron desde mediados de 1954 y se generó una demanda especulativa por importaciones, en particular de maquinaria y equipo, y por divisas; lo que condujo a un déficit en cuenta corriente y al agotamiento de las reservas internacionales. La política fiscal no compensó la tendencia depresiva, ya que el gasto corriente se redujo más de lo que la inversión aumentó, a tiempo que continuaron creciendo los ingresos corrientes (hasta 1955) en razón del alto valor de las importaciones. La demanda se debilitó y bajó la tasa de

^{1/} Diaz-Alejandro, C.; Foreign Exchange Regimes Colombia.

crecimiento del PIB al 4.0% anual y la de la construcción a 5.5%

3. 1957-1958

Ante la continuada crisis cambiaria, las autoridades se vieron finalmente obligadas a devaluar, simplificando el sistema de cambio múltiple, a controlar las importaciones y a aplicar políticas deflacionistas. El valor de las exportaciones siguió cayendo, pero el recorte de importaciones fué tan drástico que se retornó a un superávit en cuenta corriente. Los ingresos fiscales cayeron en 1957, para recuperarse luego por efecto de la devaluación y de sobrecargos arancelarios y al impuesto de renta. El gasto público corriente seguio reduciéndose y la inversión pública disminuyó en forma importante. Como consecuencia se produjo un descenso neto de la actividad constructora y las tasas de crecimiento de la industria y el PIB se desaceleraron hasta el 4.5% y el 2.3% respectivamente.

4. 1959-1962.

Con exportaciones aún a la baja, se liberaron las importaciones, de modo que se generó rápidamente un déficit en cuenta corriente. Se aumentó el gasto y, sobretudo, la inversión pública financiada con crédito externo, a tiempo que cayeron los ingresos tributarios por efecto de la reforma de 1960. La política fiscal expansiva permitió que se recuperaran las tasas de crecimiento de la construcción (al 8.25) anual, de la industria (al 6.8%) y del PIB (al 5.5%).

5. 1963-1966.

En 1962 se devaluó en medio de una crisis aguda; la inflación se aceleró y borró los efectos reales de devaluación en un año, de modo que continuó el desequilibrio externo. En 1965 se devaluó de nuevo, pero simultáneamente se aplicó la liberación de importaciones más ambiciosa de la postguerra, lo que condu-

jo rápidamente a una nueva crisis cambiaria y la suspensión del crédito externo. Los ingresos fiscales se recuperaron por efectos de la devaluación y la liberación y de la introducción de impuestos a las ventas, de modo que entre 1964 y 1966 se obtuvieron superávits fiscales, a tiempo que la inversión pública se contrajo. Ante el comportamiento procíclico de la política fiscal el crecimiento económico y en particular el de la construcción y la industria, se desaceleraron de nuevo (Cuadro IV.1).

6. 1967-1970.

El valor de las exportaciones volvió a crecer continuamente desde 1966, pero lo mismo sucedió con las importaciones, de modo que se mantuvo un déficit comercial y se agravó el déficit en cuenta corriente, al aumentar la deuda externa y su servicio. Los ingresos públicos crecieron en razón del aumento de las importaciones y la reforma tributaria de 1966. No obstante, se incrementó en mayor medida el gasto público total, ante un incremento notorio de la inversión desde 1966, apoyada en flujos crecientes de crédito externo (que contribuyeron además, al financiar el déficit fiscal), y de los gastos corrientes. Así, hacia finales de la década, se generó un déficit fiscal significativo. Esta política fiscal compensatoria permitió una recuperación de las tasas de crecimiento de la industria, la construcción y el PIB.

7. Los Precios

La mayor parte de este período se caracterizó por una considerable estabilidad de precios, exceptuando los subperíodos 1957-1958, 1963-1964 y 1966. Conviene observar (Cuadro IV.1) que precisamente en esos años, se dió un crecimiento real del precio de los alimentos, por problemas de oferta. La aceleración de la tasa de inflación estuvo, de hecho, impulsada por el comportamiento de los precios de los alimentos, a lo que se deben aña-

dirse las presiones de costos debidas a las devaluaciones de 1957, 1962 y 1965 y al aumento de salarios en 1963.^{1/}

B. El Período 1970-1985

1. 1970-1974 - Crecimiento Acelerado.

El gran crecimiento de la actividad económica en este período (6.1% del PIB y 9% de la industria) se debió a impulsos de demanda externa e interna (Cuadro IV-2). El país contó con una mejoría sustancial en sus términos de intercambio y las exportaciones menores respondieron vigorosamente ante el estímulo combinado de alzas en sus precios en dólares, el dinamismo del comercio mundial y la aplicación continuada de la política cambiaria y de subsidios implantada en 1967, que permitió aprovechar el favorable entorno internacional. Otro elemento exógeno de demanda contribuyó decisivamente al clima expansivo del período: un rápido crecimiento de la inversión y el gasto público. La inversión privada y, en particular la actividad constructora, respondieron a los estímulos de demanda del sector externo y el gasto público y a una amplia disponibilidad de crédito, en particular en el caso de la construcción de vivienda gracias al establecimiento del sistema UPAC, para completar un cuadro general caracterizado por un gran dinamismo de la demanda agregada.

La situación de balanza de pagos se fortaleció considerablemente entre 1971 y 1973. (Cuadro IV.3). El balance comercial fué positivo en 1972 y 1973 por cuanto no solo hubo un aumento importante en el valor de las exportaciones, sino que el valor de las importaciones no creció en términos reales entre 1971 y 1973. Así, el gobierno pudo incrementar las reservas internacionales brutas hasta 524 millones de dólares, equivalentes a 3.8 meses de importaciones de bienes y servicios, con un flujo neto de capitales moderado que permitió reducir los indicadores macroeconómicos de endeudamiento.

to externo. El endeudamiento neto de estos dos años fué el resultado de un incremento considerable en desembolsos para el sector público para ejecutar altos niveles de inversión pública y una reducción en la deuda privada como consecuencia de las mayores restricciones adoptadas al respecto ^{1/}. En 1974, sin embargo, reapareció el déficit comercial en virtud de un aumento cuantioso en el valor de las importaciones. Este se debió tanto al alza que se presentó en los precios internacionales, como a la aparición de una demanda especulativa ante la liberación puesta en práctica por el gobierno con objetivos anti-flaccionarios. Así aún cuando el balance neto de capitales aumentó, descendieron moderadamente las reservas brutas.

Hubo, sin embargo, un lunar en el comportamiento de la economía en este subperíodo. La tasa de inflación (Cuadro IV.6), que se había mantenido alrededor del 7% entre 1966-1970 y cerca del 8% en un promedio histórico, se elevó continuamente hasta llegar a un 25.2% en 1974 (y a un equivalente anual del 30% a mediados de ese año). Esta aceleración del proceso inflacionario fué causada por una combinación de factores de oferta y demanda.

Por el lado de los costos incidió la denominada "inflación importada" y, especialmente, el ascenso vertiginoso de los precios de los alimentos. El "boom" de las exportaciones agropecuarias tuvo una consecuencia indeseable: en parte ocurrió a expensas de la producción de alimentos para el mercado interno, en un período de rápido crecimiento de la demanda y presiones de costos en sus insumos, con lo que los precios de los alimentos lideraron el aceleramiento del proceso inflacionario.

A estas presiones de costos se sumó el efecto del exceso de gasto debido a la rápida expansión de la demanda y los saldos monetarios reales. La política expansiva contribuyó así al rá
1/ Perry y Junguito

pido ritmo de crecimiento, pero también a la generación de un desequilibrio macroeconómico que contribuyó a la aceleración del proceso inflacionario. En efecto, el crecimiento desmesurado del déficit no era compatible con el retorno al equilibrio externo (el déficit en cuenta corriente se redujo del 3.9% del PIB en 1970 y 6.1% en 1971 a prácticamente cero en 1973) y por ello se crearon presiones inflacionarias de demanda. El financiamiento del déficit fiscal principalmente mediante aumentos en el crédito externo, contribuyó en forma creciente a la expansión de la base monetaria; al reducirse el efecto contracionista del déficit externo en cuenta corriente, el gobierno tuvo que acudir a limitaciones al endeudamiento externo privado y a la emisión primaria a favor del sector privado, así como a mayores restricciones de encaje en todo caso fué alto aún en términos reales. La restricción al crédito primario del sector privado fué especialmente fuerte en 1972 y 1973, a tiempo que el nuevo sistema de UPAC absorbía proporciones crecientes del ahorro transferible, ~~de modo que se crearon limitaciones importantes al financiamiento de la actividad industrial.~~

2. El Bache Recesivo de 1975.

La evolución descrita se interrumpió abruptamente en 1975 por la coincidencia de los efectos de la recesión internacional y el alza en los precios del petróleo (los términos de intercambio del país y la capacidad de compra de las exportaciones se reducen en casi un 10%) con la aplicación de drásticas medidas contraccionistas adoptadas desde finales de 1974 por el nuevo gobierno, con el objeto de frenar el proceso inflacionario. En el frente fiscal se frenó el crecimiento de la inversión pública en 1974 y la reforma tributaria incrementó los recaudos en más de un 20% en términos reales en 1975. Como consecuencia, el déficit fiscal se redujo rápidamente del 3.4% del PIB en 1973 a 0.2% en 1975. Adicionalmente, a finales de 1974 se adoptó una reforma financiera orientada a reducir la

dépendencia del crédito privado en la emisión primaria y se hizo más estricta la política monetaria. Como consecuencia la tasa de crecimiento de los medios de pago se redujo en 1974 y 1975 y en este último año se contrajo en forma drástica el crédito primario al sector privado y se elevaron las tasas de interés pasivas y activas.

Como resultado de lo anterior se pasó bruscamente de una situación expansiva a una clásica deflación de demanda. El crecimiento del PIB bajo a 2.3% (a pesar de un crecimiento espectacular del sector agropecuario del 5.8%) y, en especial, los sectores más dependientes del nivel de demanda efectiva, la industria y la construcción sufrieron un fuerte impacto recesivo. El crecimiento industrial bajo al 1.2% (de 9.0% promedio de los cuatro años anteriores) y la actividad constructora se redujo en casi un 10%. La adecuada oferta de alimentos y la brusca deflación de demanda redujeron la tasa de inflación del 26.1% en 1974 al 17.7% en 1975, con un crecimiento de los precios de los alimentos de apenas 19.5% frente al 30%-31% de los dos años anteriores.

El valor de las importaciones, aunque muy superior al del período 1970-1973, se redujo frente al de 1974 -afectado, como se dijo por factores especulativos-, de modo que el balance comercial y en cuenta corriente mejoró en comparación con los de ese año, pese al efecto del deterioro en términos de intercambio. Así, aún con una reducción del flujo neto de capitales -debida a la contracción de la financiación de importaciones- se recuperaron las reservas internacionales a un nivel en dólares superior al alcanzado en 1973, aunque menor en relación con el valor de las importaciones. Los índices de endeudamiento externo continuaron decreciendo.

3. Crecimiento Moderado y Bonanza Cafetera: 1976-1980

La helada brasilera, al superponerse al ciclo cafetero al alza,

elevó la cotización del grano en los mercados internacionales a niveles aún superiores a los de la bonanza de 1950-1954, en términos reales. Los términos de intercambio del país mejoraron en un 40% tanto en 1976 como en 1977 y se mantuvieron entre 1978 y 1980 aproximadamente al nivel de 1976. El valor de las exportaciones y su capacidad de compra aumentó espectacularmente; además, las cantidades exportadas de café crecieron desde 1978, al coincidir estímulos de precios con la disponibilidad de una nueva variedad más productiva el caturra. Así, a pesar de un crecimiento muy significativo de las importaciones desde 1978, se obtuvieron superávits comerciales sustanciales hasta 1979 (del orden de 590 millones de dólares en 1976 y 1977 y más de 700 millones en 1977 y 1978). En 1980 el superávit se redujo drásticamente por un aumento espectacular en las importaciones, principalmente en las oficiales.

Hasta 1978, se decidió reducir el endeudamiento externo y aún así, se obtuvieron aumentos considerables en el nivel de las reservas internacionales, que alcanzaron a finales de ese año la cifra de 2.493 millones de dólares, equivalente a 7.8 meses de importaciones ^{1/}. Los índices de endeudamiento externo decrecieron dramáticamente en un período en que el resto de América Latina prestaba masivamente de la banca privada extranjera en auge. Esta política de endeudamiento externo se varió a partir de 1979, con el objeto de financiar el plan de inversiones públicas del nuevo gobierno, y de acumular reservas para el período previsible de 'destorcida' de los precios del café. Así, en 1979 y 1980 la suma del superávit en cuenta corriente y un flujo neto de capitales cercano a los 900 millones de dólares,

^{1/} En todo este período se dió, además, un mejoramiento importante en la cuenta de servicios que se atribuye tanto al producto de exportaciones ilegales como a un flujo disfrazado de capitales hacia adentro, estimulado por los diferenciales de tasas de interés interna y externa que aparecieron como consecuencia del freno en la tasa de devaluación (ver luego) y pese a drásticas medidas de restricción al endeudamiento privado. Este estímulo parece haber inducido, además, sobre facturación en las exportaciones y subfacturación en las importaciones, de modo que las altas cifras de superávits comerciales pueden esconder algunos flujos ilegales de capital.

produjeron un incremento de más de 1.600 millones de dólares en 1979 y de 1.300 en 1980, sobre el ya muy alto nivel de reservas internacionales y se revirtió la tendencia de toda la década a reducir los índices de endeudamiento del país.

La bonanza del sector generó un nuevo ciclo expansivo después de la interrupción de 1975. Sin embargo, las tasas de crecimiento económico y en particular las de la industria, resultaron inferiores a las observadas en 1970-1974 y en los últimos cuatro años de la década de los sesenta. La explicación de esta paradoja requiere un análisis cuidadoso del comportamiento de la demanda en el período. En primer lugar, la elevación del precio interno del café en 1976 y el aumento continuo de la cosecha cafetera condujeron ciertamente a un crecimiento sustancial del poder de compra de los productores; sin embargo, conviene observar que este aumento en los ingresos de los productores fué inferior al crecimiento del valor de las exportaciones de café. Por el contrario, las variaciones en el valor de las exportaciones menores se trasladan íntegramente a los ingresos de los productores. Además, la demanda de estos se orienta en mayor proporción hacia los mercados urbanos que la de los productores de café, ya que esta última contiene un elevado componente de gastos en alimentos, porcentaje que se acrecienta en épocas de bonanza cuando se reduce la oferta de alimentos en las zonas cafeteras. En otras palabras, un aumento en el valor de las exportaciones de café produce un incremento en la demanda por bienes urbanos muy inferior al que genera un incremento igual en el valor de las exportaciones menores o en el nivel de la inversión pública. Así, en el período 1976-1979, el efecto expansivo sobre la demanda por bienes urbanos que provino de la bonanza cafetera, alcanzó a ser compensado en muy buena parte por la drástica reducción que tuvo lugar durante este período tanto en los niveles de inversión pública como en la capacidad de compra interna de las exportaciones menores. Entre 1970 y 1974, como se señaló atrás, fué

precisamente la dinámica de estas dos componentes exógenas la que condujo a una muy rápida expansión de la demanda por bienes urbanos y, en consecuencia, a un alto ritmo de crecimiento económico, en particular de la industria y la construcción.

Las exportaciones menores crecieron muy poco en este período, tanto en cantidad como en su valor en dólares constantes, cuando se comparácon su espectacular aumento entre 1970 y 1974. Dos factores incidieron en este resultado: la menor dinámica del comercio internacional durante este segundo período y la sobrevaluación del peso a partir de 1976. Este segundo factor, además, condujo a que su valor en pesos constantes (como proporción del PIB) se redujera considerablemente y, por tanto, que ejercieran un efecto depresivo sobre la demanda agregada, como ya se señaló.

El atraso cambiario se gestó por un viraje en la política aplicada desde 1967, ante las presiones inflacionarias que se desataron desde el inicio de la bonanza cafetera. Hasta 1975, la tasa de devaluación buscó conservar, y aun aumentar, el nivel real de la tasa de cambio y, en particular, la competitividad de las exportaciones menores. Así, a finales de 1975 la tasa efectiva real para las exportaciones menores alcanzó el nivel más alto en las últimas décadas. Desde finales de 1976, sin embargo, la tasa de cambio se maneja con un criterio anti-inflacionario. Se redujo el ritmo de devaluación con el doble objeto de frenar el alza en los precios en pesos de los productos e insumos importados -y se liberaron en alguna cuantía las importaciones con el mismo fin- y de reducir la presión monetaria de la acumulación neta de reservas internacionales. El resultado fué, por supuesto, una pérdida progresiva de competitividad de las exportaciones menores y un incremento significativo de las importaciones desde 1978 y en particular

desde 1980^{1/}. Con el mismo propósito se introdujeron en 1977 los certificados de cambio con vencimiento diferido para las exportaciones de café y servicios. Con éllo se abandonó por un tiempo la adhesión al sistema de tasa única de cambio implantado desde fines de los sesenta, para poder limitar el efecto nocivo sobre las exportaciones menores del nuevo manejo cambiario con fines anti-inflacionarios. Este sistema dual se abolió en octubre de 1980 para las exportaciones de café y definitivamente a principios de 1983.

La política fiscal se supeditó también a los objetivos anti-inflacionarios. La inversión pública se redujo en 1976 a menos de la mitad de su valor en pesos constantes en 1975 y se mantuvo a niveles bajos hasta 1978. A partir de 1979, como ya se ha indicado, se comenzó a elevar de nuevo por los requisitos del ambicioso plan de inversiones públicas del plan de desarrollo del gobierno Turbay. Así, el déficit fiscal, que en 1975 se había reducido ya como consecuencia de la reforma tributaria de 1974 y pese a un considerable aumento en la inversión pública real en ese año, descendió casi a cero en 1976 y se mantuvo en niveles bajos en 1977 y 1978, en un intento por compensar el efecto expansivo de los superávits en cuenta corriente con el exterior.

El arsenal de medidas anti-inflacionarias incluyó también el regreso a controles directos a los arriendos y las tasas activas de interés, la aplicación de una estricta política monetaria y de represión financiera -que invirtió los efectos de la reforma financiera de 1974, estimulando las innovaciones y conduciendo a ciertas desintermediación- y controles aún más estrictos al endeudamiento externo privado hasta 1979, cuando se revirtió esta última política, como ya se indicó.

1/ Si bien este último se debió más al aumento de inversiones públicas intensivas en importaciones (ver luego).

Pese al esfuerzo descrito, y al costo que tuvo al limitar considerablemente el crecimiento económico y la inversión industrial, la tasa de inflación se elevó de nuevo del 17.7% logrado en 1975 al 25.7% en 1976 y 28.4% en 1977. En 1978 descendió de nuevo al 18.7%, en 1979 fué del 28.8% y en 1980 del 25.9%. En este comportamiento influyeron factores de demanda, pero sobretudo de oferta. Al observar las cifras desagregadas se encuentra, en efecto, que los precios de los alimentos lideraron el proceso inflacionario en todos los años en que la tasa de inflación aumentó y, en cambio, explican casi en su totalidad el descenso en esa tasa en 1978. De otra parte, el crecimiento real de los medios de pago fué alto apenas en 1976. En otras palabras, la presión monetaria y de demanda -en 1976 tuvo lugar el drástico aumento en el precio de compra del café- se sumó al débil comportamiento de la oferta de alimentos para producir la aceleración de la tasa de inflación en 1976; de ahí en adelante, el vaivén del proceso inflacionario estuvo determinado casi exclusivamente por el comportamiento de la oferta alimentaria. La estricta política fiscal y monetaria, más el acudir a una plétora de controles y al manejo anti-inflacionario de la tasa de cambio, limitaron el crecimiento económico, y sobre todo el industrial, consiguiendo apenas mantener la tasa de inflación a su nuevo nivel. En 1978, el comportamiento de la oferta alimentaria redujo la tasa de inflación y, al mismo tiempo determinó un aumento en la demanda efectiva por bienes urbanos; en consecuencia, fué ese el único año del período en que se obtuvo una tasa de crecimiento económico y de inversión acordes con las posibilidades que brindaba el favorable comportamiento del sector externo.

Como comentario final, debe observarse que los recursos generados durante este período se invirtieron principalmente en incrementar la capacidad de producción de café y en acumular existencias y reservas internacionales. El gran aumento en

la capacidad de producción cafetera se debió a la conjunción de la disponibilidad de un nuevo paquete tecnológico con alzas en los precios internos, en particular en 1976, y la amplia disponibilidad de crédito para el sector. La acumulación de existencias y reservas, y el relativamente bajo nivel de inversión en equipamiento y construcción, son dos caras de la misma moneda: el resultado de una drástica política compensatoria que limitó severamente el potencial expansivo de la bonanza. En 1980, se sumó a este efecto el impacto de la liberación de las tasas de interés y la actividad industrial entró en receso.

4. La Recesión Prolongada: 1981-1985

El año de 1981 marca un quiebre en las tendencias de crecimiento del país para inaugurar un largo período de estancamiento y deterioro cambiario. El viraje está asociado con la caída en el precio internacional del café y a partir de ese año. Los términos de intercambio cayeron severamente en 1981 y no se recuperaron durante este período. El valor de las exportaciones de café se redujo tanto por la baja en el precio como por la limitación cuantitativa de las cuotas del pacto internacional del café y el país tuvo que incurrir en elevados costos para mantener inventarios crecientes del grano. Las exportaciones menores se redujeron, tanto en cantidad como en su valor real en dólares, al sumarse el impacto de la nueva recesión internacional, al progresivo atraso cambiario. Si bien desde 1980 se buscó mantener la paridad real del peso frente al dólar, la revaluación de esta moneda en los mercados internacionales arrastró consigo a la del peso.

Pese a la drástica caída en el valor de las exportaciones y en su capacidad de compra, las importaciones continuaron creciendo con rapidez hasta 1982, debido al efecto conjunto de

la sobrevaluación creciente de la moneda, las medidas de liberación y un incremento espectacular en las compras oficiales de maquinaria y equipo que trajo consigo el plan de inversiones públicas del gobierno Turbay. En consecuencia, de los amplios superávits comerciales que caracterizaron el período 1976 a 1979 se pasó, en apenas dos años, a déficits de 1.304 millones de dólares en 1981 y de 1.776 en 1982. La cuenta de servicios también se deterioró, en razón del alto endeudamiento externo en 1979 y 1980 y el alza en las tasas internacionales de interés.

No obstante, un flujo inigualado de endeudamiento externo público y privado (el alto balance neto de capitales en 1979 y 1980 se duplica en 1981 y 1982) permitió aún una acumulación modesta de reservas internacionales en 1981 (213 millones de dólares) y limitó su caída a 740 millones en 1982.

A principios de 1983, el comercio exterior colombiano sufrió un nuevo golpe; el cierre de los mercados vecinos (Venezuela y Ecuador) y la devaluación de sus monedas; de manera que las exportaciones menores cayeron aún más, pese a incrementos sucesivos en el ritmo de devaluación en Noviembre de 1982 y Marzo de 1983. Esta situación y el virtual cierre del crédito bancario internacional después de la crisis mejicana en Octubre de 1982, obligaron finalmente al gobierno a adoptar medidas efectivas de control de importaciones a partir de Abril de 1983 y especialmente en Marzo de 1984, ciertamente con un considerable retraso. Estos controles, aunados al efecto acumulativo de la recesión, la reducción en la inversión pública y el aumento en la producción petrolera, permitieron disminuir las importaciones en más de 700 millones de dólares en 1983 y en cerca de 500 en 1984. Por su parte, el ingreso por exportaciones se elevó de nuevo desde 1984, como consecuencia de una leve mejoría en el mercado cafetero así como en las exportaciones menores gracias a la mayor devaluación real y la re-

cuperación de la economía Norteamericana y a las nuevas exportaciones de carbón. Así, el déficit comercial se redujó a 1.317 millones de dólares en 1983 y a 332 en 1984, alcanzándose incluso el equilibrio en el último trimestre de ese año y un ligero superávit en 1985.

No obstante, las cuentas de servicios y de capitales se deterioraron gravamente en 1983 y 1984, con lo cual se perdieron 1.723 millones de dólares de reservas brutas en 1983 y 1.285 en 1984. El deterioro de estas cuentas obedeció a varios hechos. El ingreso por intereses cayó al bajar el nivel de reservas, a tiempo que continuó el aumento del pago de intereses de la deuda. Sin embargo, la mayor incidencia se observa en una drástica reducción en el endeudamiento privado, en la caída vertical de los ingresos por servicios no financieros y el aumento en los correspondientes egresos. En alguna medida estos fenómenos se explican por la disminución de las importaciones que necesariamente redujeron el monto de su financiamiento y la pérdida de ingresos por turismo. Las nuevas restricciones en la oferta de crédito bancario también jugaron un papel como también un cambio drástico en la actitud del sector privado y aún del sector público descentralizado que buscaron afanosamente reducir sus pasivos externos. A ello los impulsó una combinación de factores: la falta de oportunidades de inversión real debida a la recesión prolongada, la pérdida de confianza en el sector financiero después de la crisis de finales de 1982, el colapso del mercado de bienes raíces y el diferencial de tasas de interés internas y externas, que se abrió con el mayor ritmo de devaluación y la nueva alza en las tasas de interés internacionales en 1983. La velocidad de este proceso estuvo regulada por la disponibilidad de liquidez; fué más alta a principios de 1983, cuando el gobierno intentó sin éxito reactivar con mayor crédito, y menor posteriormente cuando se aplicó una política monetaria más estricta se estrecharon los controles

cambiarios.

La cancelación acelerada de pasivos externos y la "fuga de capitales" se manifestaron en varios momentos en alzas en la cotización del dólar negro y trajeron como una de sus consecuencias, el desvío de ingresos de servicios no financieros hacia ese mercado. Aparecieron también síntomas, por la misma razón, de subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, por lo cual es posible que la magnitud de los flujos de capitales hacia afuera no se refleje bien en las cifras de balanza de pagos.

En el segundo semestre de 1984 se estrecharon los controles cambiarios y se frenó un tanto el deterioro de la cuenta de servicios no financieros. Más efectiva resultó la disposición de exigir un plazo mínimo de financiamiento de las importaciones, el mayor control sobre las cuentas externas del Fondo Nacional del Café y la Federación de Cafeteros y los incentivos al endeudamiento de empresas públicas como Ecopetrol, todo lo cual en conjunto con las negociaciones del gobierno con el sistema financiero internacional mejoró notoriamente la cuenta de capitales en 1985.

Una caída tan drástica de los ingresos de exportación y un deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos como el que ocurrió en 1981, no podía dejar de tener efectos en el nivel de actividad económica. Los impulsos expansivos del sector externo se tornaron súbitamente depresivos. En 1981 y 1982 el déficit fiscal creció; ya que los ingresos cayeron en términos reales por el efecto del deterioro del sector externo y luego de la propia recesión, mientras que se aumentó el gasto. Sin embargo, no alcanzó a compensar el impacto recesivo del cambio en la demanda externa. Así, se indujo una deflación de demanda que abocó la economía, que ya mostraba signos de debilitamiento, a una profun

da recesión. El crecimiento del PIB descendió al 2.3% en 1981, 0.9% en 1982 y 1.0% en 1983; el de la industria se volvió negativo en 1981 y 1982 (-2.6% y -1.4% respectivamente) y alcanzó apenas el 0.5% en 1983, creandose una situación generalizada de subutilización de la capacidad instalada que las empresas atribuyeron inequívocamente a deficiencias de demanda. El punto más bajo de la recesión se obtuvo a mediados de 1983, debido a que el nuevo gobierno aplicó entre Agosto de 1982 y Julio de 1983 una política de restricción del gasto y la inversión pública, con el objeto de reducir la tasa de inflación. Entre Julio de 1983 y Julio de 1984 se invirtió esta política: el gobierno aumentó la inversión y el gasto público con base en nuevos recursos de emisión y de crédito público y, posteriormente, también con el producto de dos reformas tributarias expedidas en el segundo semestre de 1983. El efecto combinado de esta política fiscal expansiva con la mayor protección, el moderado mejoramiento en la situación externa y el descenso en la tasa de inflación (gracias a una baja pronunciada en el ritmo de alza de precios de los alimentos y de los arriendos) fue el de provocar una reactivación sustancial de la actividad económica, y en particular de la industrial, durante ese breve lapso.

A partir de Julio de 1984, sin embargo, se otorgó absoluta primacía a la reducción acelerada del déficit fiscal como consecuencia de las negociaciones con el sistema financiero internacional. El gobierno aceptó el diagnóstico del Fondo Monetario Internacional, que atribuyó el deterioro del sector externo a un exceso de demanda interna -en abierta contradicción con la evidencia disponible- e imprimió de nuevo un viraje de 180° a su política económica. Redujo el gasto y la inversión pública, en términos reales, a tiempo que aumentó la carga tributaria y eliminó subsidios; además, en el primer semestre de 1985, elevó la tasa de devaluación a niveles cercanos a un equivalente anual del 70%. El défi-

cit fiscal se cerró con mayor velocidad que el externo en cuenta corriente y la caída de la inversión y el gasto público no encontraron factores compensatorios en el corto plazo por el lado de las exportaciones; en consecuencia, se indujo otra vez una deflación de demanda y la actividad económica se sumió de nuevo en la recesión. A su turno, la aceleración de la tasa de devaluación se sumó a una nueva alza en el ritmo de crecimiento de los precios de los alimentos, y la tasa de inflación se elevó una vez más a niveles del orden del 25%.

La estrecha relación de la evolución de la actividad económica urbana con el nivel de demanda agregada y el precio de los alimentos durante este período se observa en la gráfica IV.1. La recesión prolongada de la industria y el comercio se explica así básicamente por razones de demanda efectiva, si bien en 1985 las restricciones de importaciones comenzaron a crear problemas de abastecimiento.

Durante estos años se observó también un estancamiento en la actividad agropecuaria, que contrasta con su comportamiento dinámico entre 1970 y 1980. Este fenómeno, parece vinculado tanto con problemas de demanda como de oferta. La agricultura comercial sufrió el efecto combinado de la recesión de los mercados externos, la baja demanda interna y el alza en costos de insumos importados asociada con la nueva elevación de los precios del petróleo en 1979 y la aceleración de la tasa de devaluación desde 1982. Pese a que los precios de sus productos se elevaron más rápidamente que el índice de precios, durante la mayor parte de este período, lo hicieron sin embargo más lentamente que los costos de producción, con lo que se generó una crisis de rentabilidad que desalentó la producción y la inversión. A su turno, la agricultura tradicional padeció limitaciones de oferta ante la lenta expansión de la frontera agrícola, los problemas de seguridad en zonas de colonización reciente y el lento cambio técnico.

Este período de recesión prolongada trajo, como una de sus consecuencias más graves, un marcado deterioro en los mercados labores y los ingresos urbanos. La manifestación más visible del problema estriba en el crecimiento de las tasas de desempleo abierto en las grandes ciudades. Estas tasas habían venido descendiendo continuamente desde 1970 hasta ubicarse en niveles muy manejables, del 8.3%, en 1981. A partir de entonces elevaron de nuevo con rapidez hasta un 12.4% en Marzo de 1985 y un % en pero, además, se ha presentado un deterioro notable en las ocupaciones de los trabajadores y en sus ingresos.

El empleo total en la industria y en el sector secundario en las grandes ciudades disminuyó desde 1980 y creció únicamente en el sector terciario. Desde otro punto de vista, el número total de asalariados, obreros y empleados en las grandes ciudades disminuyó progresivamente desde 1981, a tiempo que aumentaron los trabajadores por cuenta propia. En síntesis, en los últimos cuatro años la absorción de empleo en el sector urbano estuvo exclusivamente a cargo del denominado sector "informal" que ha llegado a ocupar un 55.5% (a junio de 1984) de los trabajadores activos de las ciudades. La entrada forzada de estos nuevos contingentes a este sector, en una situación de recesión económica, condujo a un deterioro de más de un 20% en los ingresos promedio reales de los trabajadores por cuenta propia (entre junio 1982 y Septiembre de 1984) y a un descenso continuo de la productividad en actividades como el comercio desde el año 1980.

A más de lo anterior, el sector moderno disminuyó considerablemente el número de empleados permanentes; su lugar lo ocupó personal subcontratado con estabilidad laboral y prestaciones sociales más precarias. Finalmente en los últimos cinco años, con la excepción de 1983, se ha presentado un deterioro aunque modesto, de los niveles reales de remuneración de los empleados permanentes.

C. Síntesis.

El análisis previo permite observar como la evolución del sector externo (debida tanto a los ciclos de la economía internacional como al manejo de la política cambiaria y comercial) ha determinado los ciclos de expansión y receso de la economía colombiana y, en particular, de sus actividades económicas urbanas. Indica, también, como la política fiscal, en algunos períodos, ha compensado parcialmente o totalmente las presiones expansivas o recesivas que provienen del sector externo y como en otros, las ha reforzado. Al mismo tiempo, señala como el comportamiento de los precios, ha dependido más de las variaciones en la oferta de alimentos que de las condiciones de demanda agregada y, por tanto, de la política fiscal.

CUADRO IV - 1

CIFRAS DEL CICLO ECONOMICO 1950 - 1970

(Tasas de Crecimiento)

	50/54	55/56	57/58	59/62	63/66	67/70	71/72
PIB	5.6	4.0	2.3	5.5	4.6	5.9	6.1
Industria Manufacturera	7.1	7.0	4.5	6.8	5.5	6.4	8.8
Construcción	13.6	5.5	-4.2	8.2	5.9	6.4	7.5
Sector Primario	2.9	3.2	4.5	3.1	2.7	5.9	6.1
<u>Precios</u>							
Al por mayor	6.6	4.7	20.8	5.8	17.4	6.8	14.9
Al consumidor	10.6	-1.2	14.9	5.6	18.3	7.7	11.7
<u>Tasas de Inversión (% PIB)</u>							
Construcción	21.2	25.1	17.1	18.1	16.4	17.7	18.3
Maquinaria y Equipo	9.3	10.9	10.0	9.8	8.6	10.3	10.1
	12.0	14.2	7.1	8.3	7.8	7.3	8.3
<u>Tasas de cambio reales 1/</u>							
Café	4.83	5.15	6.10	5.99	5.45	5.78	6.13
Importaciones	6.08	5.58	9.19	9.11	8.44	10.34	1.45
Importaciones menores	7.96	9.78	9.76	11.19	11.39	12.35	13.58
<u>Indices de Comercio Exterior</u>							
Importaciones (dólares)	100	109	92	87	97	114	136
Café y Petróleo	100	105	90	83	86	87	93
Menores	100	156	121	146	244	483	698
Importaciones	100	137	91	105	115	133	175
<u>Balanza de Pagos</u>							
Superávit Cuenta Corriente (dólares corrientes)			71	-85	-146	-202	-339

1/ Se refiere a tasas de cambio de paridad del poder adquisitivo (precios de 1963).

FUENTE : Carlos Díaz-Alejandro, Foreign Trade Regimes and Economic Development. Colombia. National Bureau of Economic Research, New York, 1976.

CUADRO No. IV - 2

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)

	1970-74	1975	1976-80	1981-84	1981	1982	1983	1984
Sector Agropecuario	4.1	5.8	4.27	1.26	3.2	-1.9	1.8	0.7
Minería	-5.0	3.8	-0.81	8.52	5.4	1.8	12.9	14.8
Industria Manufacturera	9.0	1.2	4.57	0.62	-2.6	-1.4	0.5	6.2
Electricidad, Gas y Agua	12.1	6.9	6.47	4.12	3.3	3.2	4.3	5.3
Construcción	9.0	-9.9	5.43	5.21	7.1	4.0	5.1	4.5
Comercio	8.2	2.2	4.39	1.00	1.2	1.6	-1.9	7.5
Transportes y Comunicaciones	9.0	1.4	7.48	2.61	2.8	5.2	-1.1	2.0
Establecimientos Financieros	7.5	6.1	5.36	3.96	9.1	3.1	3.2	2.0
Servicios del Gobierno	7.3	0.5	7.61	3.8	5.8	2.4	3.9	3.7
Otros Servicios	5.4	4.1	5.09	2.71	4.2	4.3	2.8	2.7
PIB	6.5	2.3	5.35	1.80	2.3	0.9	1.0	3.0

Fuente: Cuentas Nacionales

CUADRO No. IV - 3

BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA (1970-1984)
Millones de Dólares

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Exportaciones (F.O.B)	788	752	979	1262	1494	1747	2255	2727	3270	3581	4372	3458	3399	3147	3658
Importaciones (F.O.B)	-802	-900	-849	-982	-1510	-1425	-1665	-1979	-2564	-2996	-4300	-4763	-5175	-4464	-3980
Balance Comercial	-14	-148	130	280	-16	322	590	748	706	585	72	-1304	-1776	-1317	-322
Servicios de Capital (Neto)	-180	-176	-196	-215	-192	-263	-313	-272	-301	-255	-211	-427	-701	-918	-1204
Otros Servicios (Neto)	-135	-163	-159	-156	-198	-187	-106	-67	-92	134	111	-167	11	-755	-549
Balance de Servicios	-315	-339	-355	-371	-390	-450	-419	-339	-393	-121	-100	-594	-690	-1673	-1753
Transferencias (Netas)	36	34	35	35	55	48	51	46	73	101	164	242	248	164	205
Balance en Cta. Cte.	-293	-453	-190	-56	-351	-80	222	455	386	565	137	-1657	-2218	-2826	-1870
Capital Privado (Neto)															
- Inversión directa	39	40	17	23	36	32	14	43	67	104	52	228	268	510	405
- Créditos de Largo Plazo	63	19	7	-15	-9	-8	-39	-6	-32	104	57	402	329	73	-47
- Créditos de Corto Plazo ^{1/}	115	161	-48	-108	28	-133	64	-252	21	209	75	283	237	-311	-629
TOTAL	217	220	-24	-100	55	-109	39	-215	56	417	184	913	834	272	-177
Capital Oficial (Neto)	124	120	215	277	191	249	118	172	25	465	676	971	774	853	1120
Balance de capitales	341	340	191	177	246	140	157	-43	81	882	860	1884	1608	1127	946
Errores y Omisiones	-18	90	113	26	-15	37	217	225	131	113	243	-113	-193	43	-355
Variación en reservas Netas	30	-23	114	147	-120	97	596	637	598	1560	1239	114	-803	-1856	-1279
Saldo Reservas Brutas	257.5	265.3	392.8	523.8	436	552.6	1171.5	1835.6	2492.6	4112.9	5419.7	5632.9	4892.6	3175.8	1887.4

^{1/} Incluye operaciones de los bancos comerciales

FUENTES: Fondo Monetario Internacional

Banco de la República

CUADRO No. IV - 4

INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Términos de Inter- cambio ^{1/}	97.7	91.7	98.3	105.6	109.9	100.0	141.2	198.8	147.1	131.7	133.3	112.5	108.8	111.5	
Deficit en Cuenta Corriente ^{1/}	(4.7)	(6.6)	(2.7)	(0.6)	(3.0)	(0.8)	1.4	2.8	1.7	2.2	(0.6)	(6.5)	(9.6)	(8.8)	(7.1)
Reservas (Meses de Importaciones) ^{1/}	2.3	2.2	3.3	3.8	2.2	2.8	5.2	7.1	7.8	11.1	10.5	9.5	6.8	5.2	3.4
Deuda Externa ^{1/} (1 Export. de bie- nes y Servicios)	175.9	210.8	197.8	172.5	166.0	158.4	129.5	109.5	98.2	107.6	107.5	157.3	187.9	240.3	247.4
Tasa Real de Cam- bio ^{2/} (Export. menores)	112.0	116.5	120.4	119.3	116.2	123.6	120.7	103.8	103.2	101.9	103.1	98.5	92.8	90.2	94.5

Fuentes: ^{1/} Londoño y Perry (op.cit)^{2/} Fedesarrollo (Ponderado con 22 países).

CUADRO No. IV - 5

BALANCE FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Ingresos Corrientes	9.4	9.2	9.0	8.6	10.1	9.5	8.7	9.1	8.8	8.8	8.3	8.0	8.4	8.5
-Origen Doméstico	6.9	6.8	6.5	6.2	7.7	6.3	5.7	5.9	5.7	5.4	5.4	5.3	5.9	6.4
-Origen Sector Externo	2.5	2.4	2.6	2.4	2.4	3.2	3.0	3.2	3.2	3.4	2.9	2.7	2.2	2.1
Gastos Corrientes	7.0	6.7	7.4	6.6	4.8	5.8	5.9	6.7	7.4	7.5	8.4	8.7	9.4	9.6
Ahorro	2.4	2.5	1.6	2.0	5.3	3.7	2.8	2.4	1.4	1.3	(0.1)	(0.7)	(1.1)	(1.1)
Inversión	8.8	5.9	6.2	6.1	5.8	2.8	2.8	2.6	3.1	4.1	3.6	3.8	3.2	2.9
Superávit (D éficit)	(6.4)	(3.4)	(4.6)	(4.1)	(0.5)	(0.9)	—	0.2	(1.7)	(2.8)	(3.7)	(4.5)	(4.3)	(4.0)
Financiación Neta	6.4	3.4	4.6	4.1	0.5	(-0.1)	0.1	0.4	1.4	0.6	1.0	1.4	0.1	1.9
-Crédito Externo	2.2	1.9	1.7	0.5	0.6	0.1	0.2	0.3	1.3	1.1	1.2	0.8	(0.2)	0.7
-Crédito Interno	1.4	0.4	0.5	0.3	(-0.1)	(-0.2)	(-0.1)	0.1	0.1	(-0.5)	(0.2)	0.6	0.3	1.2
-Monetario	0.6	0.6	0.1	0.3	0.7	0.4	0.3	0.6	1.2	2.0	2.4	3.4	3.1	2.1
-Causación no Financiada	1.1	0.1	1.6	0.4	1.1	-0.2	0.3	0.1	-0.3	-0.3	1.3	1.3	1.1	0.4

Fuente: Londoño y Perry (op. cit)

CUADRO No. IV - 6

TASAS DE INFLACION, DEVALUACION E INTERESES

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Tasa de Inflación ^{1/}	6.7	13.7	14.0	23.6	26.1	17.7	25.7	28.4	18.7	28.8	25.9	26.4	24.0	16.6	18.28
Tasa de inflación de los alimentos	4.3	16.1	16.1	31.0	30.5	19.5	27.9	34.7	13.0	32.0	25.8	28.5	24.4	17.2	19.64
Tasa de Interés doméstica ^{2/}		13.6	13.6	13.6	26.2	25.6	25.6	25.6	24.4	25.6	35.1	38.2	35.8	34.2	34.4
Tasa de Devaluación	6.9	9.5	9.0	8.8	15.5	15.1	10.2	4.5	8.0	7.3	15.7	16.0	19.0	26.3	28.3
Tasa de Interés Externa en Dólares (Prime)	6.75	5.25	5.88	10.00	10.00	7.00	6.25	7.75	11.75	15.25	21.50	15.75	11.25	11.00	10.75
Tasa de Interés Externa en Pesos	14.12	15.25	15.41	19.68	27.05	23.16	17.09	12.60	20.69	23.66	40.58	34.27	32.39	40.19	42.09

^{1/} Variación % del índice nal. de precios al consumidor

^{2/} Tasa de interés efectiva CDT a 90 días de los bancos comerciales

Fuente: Londoño y Perry (op.cit)

CAPITULO V

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LAS REFORMAS

A. La Evolución de los Ingresos y las Reformas

1. El Período 1925-1950

Entre 1925 y 1949 los ingresos tributarios de la nación crecieron levemente como proporción del PIB con ligeras variaciones. Los promedios quinquenales fueron del 52.4%, 4.64%, 6.23%, 5.1%, y 5.94%^{1/} durante ese período. Sin embargo, su composición varió fundamentalmente, reduciéndose la dependencia en impuestos indirectos del 95.8% (1925-1929) al 62.2% (1945-1952). Visto desde otro ángulo, disminuyó la participación de los recaudos provenientes de exportaciones e importaciones del 46% al 23.7% en esos años.

Los ingresos derivados del sector externo estuvieron determinados por los ciclos de la economía internacional y por el manejo doméstico del nivel de las tasas de cambio y de los procesos de liberación o control de las importaciones. Así, la pronunciada caída generada por la depresión de 1929 se 'compensó' en parte mediante la devaluación y una elevación sustancial de aranceles en 1931. La contracción del comercio durante la segunda guerra causó un nuevo deterioro,

^{1/} Ver Manrique, op.cit.

que se recuperó parcialmente a partir de 1945 y en forma más significativa con la bonanza cafetera de 1950 a 1954, (Gráfico V-1).

A partir de la reforma tributaria de 1935 se presentó un incremento sustancial de los impuestos directos. La tributación directa volvió a aumentar en 1943 debido a las sobretasas a los impuestos directos y la suscripción forzosa de bonos de deuda pública establecidos en 1942, en un intento por compensar la caída por recaudos arancelarios y posteriormente, a partir de 1947 y en 1953 en razón de las nuevas modificaciones de esos años. De esta manera, las variaciones cíclicas y el relativo estancamiento de la tributación vinculada con el comercio exterior, en términos reales, fueron compensadas por las reformas de impuestos directos durante estas décadas y se pudo mantener un crecimiento de los ingresos públicos aproximadamente acorde con el del ingreso nacional bruto.

2. De 1950 en adelante

Las variaciones en recaudo de aduanas de 1950 en adelante se explican principalmente por las variaciones en el nivel de importaciones en dólares (Véase Gráfico V-2). Adicionalmente, entre 1950 y 1967 la tarifa arancelaria promedio

tendió a moverse en la misma dirección. En efecto, siempre que disminuyó el monto importado se recortaron en mayor medida las compras externas de artículos de consumo final, cuyos aranceles fueron siempre superiores, en promedio, que aquellos que gravaban a los bienes intermedios de capital. Este comportamiento en la tarifa promedio efectiva reforzó durante el período 1950-1967 los efectos del nivel de importaciones sobre los recaudos de aduanas. Solo las devaluaciones reales de 1957, 1963 y 1975 contrarrestaron los efectos de las reducciones de la tarifa promedio y del nivel de importaciones, generando un incremento neto en los recaudos 1/.

A partir de 1967 la evidencia no permite establecer una relación directa entre tarifa promedio y el volumen de importaciones. En efecto, desde fines de la década del sesenta el país adoptó una estrategia de liberación gradual de importaciones que se manifestó en una reducción progresiva de los aranceles. Adicionalmente, la mayor estabilidad de la política eliminó los ciclos de pare y siga que afectaban continuamente la composición de las importaciones 2/. No

1/ P.Arciniegas., C. Y.

2/ C.Díaz Alejandro, op.cit.

obstante, durante los años posteriores a 1967 se mantuvo la importancia del volumen de importaciones como determinante de los recaudos de aduana. Debe observarse que las variaciones en el volumen de importaciones no siguieron, en general, el ciclo de los ingresos de exportación, como se indicó en el Capítulo IV. En ocasiones (como en 1955-1956 y 1960-1964) las importaciones los excedieron considerablemente, permitiendo una generación importante de recaudos de aduana pese a un creciente deterioro de las exportaciones y la cuenta corriente.

A su turno, los ingresos por exportaciones de café (Gráfico V-3) variaron principalmente de acuerdo con las devaluaciones y el posterior deterioro de la tasa real de cambio, hasta 1967, como quiera que hasta ese año el gravamen dependía del diferencial cambiario cafetero. A partir de entonces se estableció un gravamen ad-valorem que ha venido reduciéndose progresivamente y se instauró el régimen de minidevaluaciones (crawlingpeg) que ha mantenido aproximadamente el tipo real de cambio. La evolución del recaudo desde esa época ha dependido más de las variaciones en el valor en dólares de las exportaciones y las reducciones en la tasa del gravámen.

En este contexto se pueden identificar los siguientes subperíodos en la evolución

de los ingresos (Gráfico V-4).

- a. La primera fase, 1950-1955, se caracterizó por un continuo crecimiento de los ingresos corrientes en términos reales y como proporción del PIB, como resultado del incremento en la tributación de origen externo y de la mayor tributación proveniente del impuesto a la renta. Los ingresos corrientes que en 1950 representan el 6.5% del PIB, en 1955 alcanzaron un monto equivalente al 8.6%, nivel que sólo sería superado a fines de la década del sesenta. En 1951 aumentó rápidamente el volumen de importaciones. Este crecimiento se reflejó más que proporcionalmente sobre los recaudos del impuesto de aduanas, debido a los efectos de la devaluación y la reforma arancelaria de ese año y de la liberación de importaciones que aumentó la participación de bienes de consumo final, gravados con mayores tasas arancelarias. En 1953 y 1954 se reforzó este efecto por los aumentos en importaciones que permitió la bonanza cafetera. Por su parte, los impuestos al café tuvieron un pico debido tanto al mayor valor de las exportaciones como por efectos de la devaluación en 1951. El impuesto de renta creció a partir de 1953, al elevarse las tarifas e introducirse la tributación de las rentas de capital en cabeza de los accionistas. Estos cambios y el rápido crecimiento económico permitieron que el impuesto de renta pasara

durante el período del 1.9% del PIB en 1952 a 3.5% en 1955 (Gráfico V-5).

- b. Entre 1955 y 1957, el deterioro en la situación externa y la caída en el producto interno bruto real frente al potencial, originaron un descenso pronunciado de los ingresos corrientes en pesos constantes. La caída de las importaciones produjo una reducción drástica en los recaudos de aduanas y los de las exportaciones de café bajaron por la reducción del diferencial cafetero hasta el año 1956. Por su parte, los impuestos de renta y otros impuestos directos se redujeron en proporción al PIB, como consecuencia de la recesión económica.
- c. La devaluación de 1957, acompañada del relajamiento posterior del control de importaciones y de las sobretasas al impuesto a la renta establecidas en 1957, permitieron un incremento en los ingresos corrientes entre 1957 y 1960 que llegaron en este último año a un nivel equivalente al 8% del PIB. En efecto, los impuestos de aduanas y los cafeteros se elevaron considerablemente. Además, la reforma tributaria de 1957, que estableció una sobretasa del 20% a la renta y decretó una amnistía, permitió una recuperación importante en los impuestos de renta y, en general, de los impuestos directos.

- d. La cuarta fase, 1960 a 1962, se caracterizó por el deterioro más agudo de los ingresos del gobierno que ha experimentado el país en la postguerra. En efecto, la inoportuna concesión de exenciones y deducciones en la reforma tributaria de 1960 redujo los recaudos reales provenientes del impuesto a la renta. A su vez, el establecimiento del control de importaciones y la fijación de la tasa de cambio en un período de inflación explican la crisis en la tributación de origen externo. La crisis tocó fondo en 1962, cuando los ingresos corrientes del gobierno nacional se situaron en un 6.3% del PIB, el nivel más bajo de todo el período analizado.
- e. Entre 1962 y 1971 el país experimentó un crecimiento continuo en los ingresos corrientes, como reflejo de sucesivas reformas tributarias y de los desarrollos en la actividad económica externa e interna. Entre 1963 y 1965 los impuestos de aduana continuaron reduciéndose como consecuencia de la drástica disminución de las importaciones globales. No obstante, ello se compensó por el aumento en impuestos cafeteros como consecuencia de la devaluación de 1963 y, especialmente, por el establecimiento de algunos impuestos indirectos de origen interno, especialmente el de la gasolina. Entre 1965 y 1967 la liberación de

importaciones de 1966 (mediante el mayor volumen de compras externas y su recomposición hacia bienes altamente gravados) y los efectos de la implantación del impuesto a las ventas jugaron dicho papel. Para 1966-1967 la tributación (como proporción del PIB) había recuperado en Colombia los niveles de la bonanza de los años cincuenta. En la explicación del crecimiento posterior de los recaudos, la tributación directa sobre las unidades familiares fué el factor más dinámico, principalmente como consecuencia de la introducción gradual del sistema de retenciones y anticipos, la eliminación de algunas exenciones y rentas exentas y el rápido crecimiento económico. La tributación indirecta también contribuyó a este resultado. En efecto, el continuo crecimiento en el impuesto a las ventas y en el nivel de importaciones reforzaron la expansión de la tributación. La conjunción de las reformas introducidas en la década del sesenta y de circunstancias externas e internas favorables permitieron elevar la tributación a un 11% del PIB en 1971, la tasa más alta del período analizado.

- f. En el período 1971-1974 los ingresos corrientes disminuyeron como producto de un deterioro en la tributación directa y el estancamiento de los impuestos indirectos, a pesar de condiciones macroeconómicas relata

tivamente favorables. El deterioro de los impuestos directos se debió a las modificaciones tributarias de 1973 que incrementaron privilegios especiales y al parecer a un debilitamiento de la administración tributaria, así como el crecimiento de la cartera morosa (Capítulo VIII). Los impuestos de aduanas disminuyeron principalmente en virtud de rebajas arancelarias, ante un crecimiento muy moderado del valor de las importaciones.

- g. En 1975 se recuperó considerablemente la tasa de tributación, aproximadamente al nivel de 1971, como resultado del fortalecimiento de los impuestos de origen interno (ventas y rentas) debido a la reforma de 1974.
- h. Sin embargo, posteriormente se produjo un deterioro continuo en la tributación que se prolongó hasta 1983. El considerable debilitamiento de la tasa de tributación directa hasta 1982 fué estimulado mediante modificaciones legales y tolerado por el gobierno en razón de la abundancia de recursos monetarios que las operaciones de cambio le garantizaban al gobierno a través de la Cuenta Especial de Cambios (Gráfico V-6). En 1982, los ingresos corrientes del gobierno se encontraban

en un nivel equivalente al 8% del PIB, el más bajo para todo el período 1970-1984 y apenas similar al promedio de la década de los cincuenta.

- i. La última fase en la evolución de los ingresos corrientes refleja los incrementos en los recaudos generados por la secuencia de reformas que se inició a fines de 1982. Estas reformas afectaron tanto los impuestos nacionales de origen interno (renta, venta y algunos menores), como los aranceles y los tributos que recaudan los gobiernos subnacionales. El efecto conjunto de estas medidas ha permitido elevar la tributación en forma continua durante los tres últimos años.

3. A Modo de Síntesis

La mayoría de las reformas que incrementaron recaudos (con excepción de las de 1953 y 1974) se adoptaron en situaciones en que las crisis externas reducían los recaudos y dificultaban la financiación del nivel deseado de gasto e inversión pública. Al contrario, todas las modificaciones que redujeron recaudos se adoptaron en épocas de abundancia de ingresos fiscales, debidos a coyunturas externas favorables, a procesos de liberación de importaciones o al efecto de reformas previas.

En el largo plazo, las primeras pueden verse como un intento por constituir una base tributaria doméstica que independizará un tanto el recaudo fiscal, y en consecuencia el gasto público, de las oscilaciones del sector externo; lo que se ha conseguido hasta cierto punto. Hasta fines de los 50 ese es fuerzo se centró en los impuestos directos; a partir de principios de los 60 los indirectos han venido ganando preeminencia, con excepciones temporales, como las del período 1967-1970 y 1975-1976.

B. Estimativos Econométricos

Muchos economistas no tomarían en consideración un libro que no ofrezca estimativos econométricos. Por lo tanto, la presente sección puede verse esencial mente como una concesión a los colegas; el lector no especializado posiblemente haría bien en saltarla, pues, en rigor, el capítulo anterior muestra con suficiente claridad el impacto global de las reformas sobre los recaudos tributarios. No obs tante lo anterior, los estimativos econométricos que aquí se presentan tienen algunas virtudes : permiten cuantificar el efecto de las reformas, separando de la incidencia de otras variables que determinan el nivel de recaudos al tiempo que comprueban la incidencia de estas variables. Además, las ecuaciones estimadas pueden utilizarse para 'proyectar' lo que habría sido el comportamiento de la tri

butación en ausencia de las reformas de 1983 y 1984 y, en consecuencia, pueden servir de base para calcular el impacto de éstas.

1. Impuesto de Renta y Complementarios

Los resultados obtenidos con respecto al recaudo del impuesto de renta y complementarios se presentan en el Cuadro V-1. Para este fin se utilizó la serie de recaudos desde 1950 hasta 1984 inclusive ^{1/}. Las ecuaciones 1 y 2 sugieren en primer lugar que, tal y como cabría esperar, el recaudo de un año depende tanto del PIB del año anterior (ya que la liquidación privada y los anticipos se basan en los ingresos del año previo) como de su aumento en el año en curso (gracias al efecto de las retenciones). La estimación resulta mejor en la ecuación 1- que toma en cuenta el efecto del nivel de precios; según ella, la tasa media efectiva del tributo durante el período fué de 4.5% y, en virtud del régimen de retenciones un aumento

^{1/} En realidad la serie de recaudos existe sólo a partir de 1967, de modo que ésta se 'empató' con la serie de reconocimientos para los años anteriores. Conviene señalar que la serie de reconocimientos está afectada por años en los que se aceleraron las liquidaciones oficiales del impuesto por motivos presupuestales, pero que en su mayor parte eran reclamados por los contribuyentes y por tanto llegaban a constituir recaudos sólo en una mínima parte y varios años después (Ver Capítulo VIII).

del 1% en el PIB real en un año produjo un incremento adicional que fué equivalente, aproximadamente, a una tasa marginal del 7 al 8%.

El examen del impacto de las reformas se llevó a cabo introduciendo en la ecuación -2- variables 'dummy' para medir efectos 'permanentes' o 'transitorios'. Las ecuaciones con mejores 'ajustes' y 'coeficientes' estadísticamente más significativos se presentan en el Cuadro V-1. En síntesis, sugieren que la reforma de 1953 produjo un impacto positivo 'permanente' en los recaudos; que el de la de 1974 fué importante pero meramente transitorio (1975-1976) y que el de la de 1966 se redujo considerablemente a partir de 1971. Más adelante, en el Capítulo VII se intenta cuantificar hasta dónde el debilitamiento ocurrido entre 1971 y 1974 y luego desde 1976 a 1982 se debió a las modificaciones legales mencionadas atrás y en qué medida puede atribuirse a aumentos en la evasión.

Las ecuaciones -3- y -4- indican que el impacto de la reforma de 1953 fué equivalente a un aumento entre 1967 y 2313 millones de pesos de 1975.

El 'transitorio' de la reforma de 1967 habría alcanzado los 3230 millones de pesos de ese año; pero el 'permanente' fué sólo de 1624. A su turno, el aumento transitorio provocado por la reforma de 1974 habría ascendido a una

cifra entre 3500 y 4300 millones de pesos de 1975. Con base en los recau
dos del año precedente, esas cifras representan aumentos del 40.3% y 49.6%
respectivamente.

La ecuación -5- estima los aumentos provocados en la tasa media de tributaci
ón. Estas serían de 1.7%, 0.6 y 1.1 puntos porcentuales, respectiva-
mente.

Las ecuaciones -6- y -7- miden más bien los efectos sobre 'elasticidades'.
Según la -6- la elasticidad media al PIB para el período fué de 1.29 y de
1.39 con respecto a la tasa de inflación. La ecuación -7- indicaría que
la elasticidad aumentó en forma permanente de 1.07 a 1.117 gracias a la
reforma de 1953 y tuvo aumentos transitorios adicionales de 0.011 y 0.022
debidos a las reformas de 1967 y 1974 respectivamente. En esta ecuación
la elasticidad a la tasa de inflación resulta de -1.115.

Las ecuaciones -8- a -11- miden el efecto de la reforma de 1974 sobre la
retención en la fuente a los salarios. La tasa media en este caso es de apena
s 1.8% para 1968-1985 y la reforma de 1974 produjo un aumento equiva-
lente a 522 millones de pesos de 1975. En otras palabras, los asalariados
habrían pagado entre un 12% y un 15% del aumento que provocó en los re

recaudos; el resto habría procedido de rentas mixtas y de capital. La elasticidad de la retención respecto a los salarios resulta de 1.697, lo que indica que la falta de corrección por inflación en el régimen hasta 1979 los perjudicaba más que al resto. La estimación econométrica no arrojó un impacto significativo de la reforma de 1974 sobre dicha elasticidad.

Los estimativos cubrieron otras especificaciones de las ecuaciones, incluyendo otras variables, cuyos resultados no fueron estadísticamente significativos y por ello no se presentan en el Cuadro V-1. En particular, ecuaciones que separaban los salarios del resto del PIB no arrojaron resultados satisfactorios por la presencia de multicolinealidad entre las dos series. En otras, que separaban el valor agregado en la industria del resto del PIB, se obtuvo, para el sector manufacturero, como era de esperar, una tasa media de tributación más alta que el promedio; pero la diferencia no resultó estadísticamente significativa.

Como se demuestra en el Capítulo VIII, el uso de la serie de recaudos tiene el inconveniente de que queda afectado por los años en que se incrementaron las retenciones o anticipos y, en particular, por los años en los cuales se decretaron amnistías de intereses y la evolución consecuente de la cartera morosa. Por ello, los más deseables sería haber llevado a cabo estas estimaciones eco-

nométricas con base en los impuestos liquidados por los contribuyentes; no obstante, no se dispone de esta serie sino a partir de 1971.

2. Impuesto a las Ventas

Para los estimativos del recaudo al impuesto a las ventas, se especificó su comportamiento como función del valor de las importaciones y del valor agregado en la industria, a la vez que se introdujo una variable 'dummy' para ajustar los efectos de la reforma de 1974.

En el Cuadro V-2, que contiene los resultados de las principales regresiones para el impuesto a las ventas, se observa como las tasas medias durante el período 1965-1983 fueron de 4.3% y 3.9% para el valor agregado industrial y para las importaciones respectivamente. A su turno la reforma de 1974 elevó permanentemente los recaudos en un monto equivalente a los \$3.377 millones (pesos constantes de 1975). Para estimar las elasticidades respectivas (y sus modificaciones) se realizaron algunas regresiones adicionales que señalan una elasticidad de 1.612 (1.651 después de 1975) con relación al valor agregado industrial, y de 0.315 (0.405) con relación a las importaciones.

Un último ejercicio realizado con el impuesto de ventas se hizo a partir de la

desagregación entre la parte que es recaudada por la Dirección de Impuestos y aquella que es recaudada por las aduanas directamente. Como es de esperarse, el primero de estos rubros debe relacionarse directamente con el valor agregado mientras que el segundo con el monto importado. Adicionalmente se descontó del valor agregado en la industria, aquel que se genera en la industria de alimentos que no sólo no está gravado, sino que en la mayoría de los casos, dá origen a devoluciones. Igualmente, las importaciones de bienes primarios y alimentos procesados, al estar exentas de este impuesto, fueron deducidas del total de importaciones. Como era de esperarse, las tasas medias se elevaron en ambos casos alcanzando un monto equivalente al 11.7% para el valor agregado en la industria no alimenticia y de un 8.1% para las importaciones no primarias.

CUADRO V - 1
ESTIMACIONES ECONOMETRICAS *

Impuesto a la Renta

Variable Dependiente	C	$\frac{P_{t-1}}{P_t} \cdot \text{PIB}_{t-1}$	PIB_{t-1}	ΔPIB_t	Ln PIB_{t-1}	$\text{Ln}(\frac{P_{t-1}}{P_t})$	SS	LnSS	D1	D3	D3'	D4'	D5	R ²	F	D.W.
1. IR (1951-1983)	-2233.29 (-2.01)	0.045 (15.174)		257.94 (1.99)										0.889	115.97	1.115
2. IR (1951-1983)	-1554.86 (-1.5)		0.035 (15.67)	337.48 (2.59)										0.891	123.073	0.98
3. IR (1951-1983)	-1213.5 (-1.36)		0.022 (8.72)	200.8 (2.48)					2312.9 (3.2)		3234.8 (4.9)	3528 (4.9)		0.969	170.6	-
4. IR (1951-1983)	-3105.25 (-3.18)		0.032 (19.5)	331.6 (3.6)					1966.9 (2.17)	1623.9 (2.5)		4312.7 (4.9)		0.953	109.01	1.43
5. IR (1951-1983) ^{a/}	-1119.4 (-1.5)		0.16 (1.91)	328.156 (3.6)					0.017 (2.19)		0.00628 (2.6)	0.011 (4.9)		0.953	109.63	1.466
6. LnIR (1951-1983)	-6.85 (-5.43)				1.293 (12.0)	1.393 (1.84)								0.904	141.9	0.424
7. LIR (1951-1983)	-4.689 (-5.24)				1.07 (13.6)	1.115 (2.048)			0.047 (5.72)	0.011 (2.0)		0.022 (3.06)		0.965	149.6	0.157
8. RET (1968-1983)	-632.7 (-1.5)						0.018 (7.6)							0.806	58.2	0.322
9. LnRET (1968-1983)	-12.66 (-4.05)							1.697 (6.5)						0.753	42.6	0.273
10. RET (1968 - 1983)	-647.5 (-1.7)						0.018 (8.2)						582.4 (2.0)	0.851	37.2	0.447

* Todas las variables en pesos constantes de 1975. Entre paréntesis estadístico t de student.

Nomenclatura: IR = Impuesto a la Renta
 PIB_t = Producto Interno Bruto (período t)
 PIB_t = Tasa de crecimiento real del PIB
 $\frac{P_{t-1}}{P_t}$ = Precios implícitos del PIB_{t-1} / Precios implícitos del PIB_t
 SS = Remuneración a los asalariados
 RET = Retención por salarios y dividendos
 Ln = Logaritmo

Variables Dummy: D1 = 1 entre 1953 y 1983, 0 el resto.
 D3 = 1 entre 1967 y 1983, 0 el resto.
 D3' = 1 entre 1967 y 1970, 0 el resto.
 D4' = 1 para 1975 y 1976, 0 el resto.
 D5 = 1 para 1976 y 1979, 0 el resto.

^{a/} En este modelo D1 = D1. PIB_{t-1}, D3' = D3'. PIB_{t-1}, D4' = D4'. PIB_{t-1}.

CUADRO V - 2
ESTIMACIONES ECONOMETRICAS *
Impuesto a las Ventas

Variable Dependiente	C	PIB I	M	Ln PIB I	VAIM	MBM	Ln M	D4	R ²	F	D.W.
1. IV (1965 - 1983)	-1824.8 (-2.6)	0.043 (2.93)	0.039 (4.03)					3377.6 (7.3)	0.985	331.1	0.889
2. Ln IV (1965 - 1983)	-9.972 (-7.3)			1.612 (13.1)				0.039 (6.0)	0.986	581.6	2.367
3. Ln IV (1965 - 1983)	4.6 (5.76)						0.315 (4.2)	0.9 (9.205)	0.927	102.16	0.895
4. IV DIN (1970 - 1983)	-2892.5 (-1.65)				0.117 (4.425)				0.62 0.62	19.58	
5. IV DGA (1970 - 1983)	-1883.06 (-2.08)					0.081 (5.5)			0.716	30.24	-

* Todas las variables en pesos constantes de 1.975. Entre paréntesis estadístico t de student.

Nomenclatura :

- IV = Impuesto a las ventas.
- IV DIN = Impuesto a las ventas recaudado por la DIN.
- IV DGA = Impuesto a las ventas recaudado por la DGA (Dirección General de Aduanas).
- PIB I = PIB industrial.
- M = Importaciones de bienes y servicios.
- VAIM = Valor Agregado de la Industria Manufacturera.
- MBM = Importaciones de Manufacturas.
- D4 = 1 entre 1975 y 1983, 0 el resto.

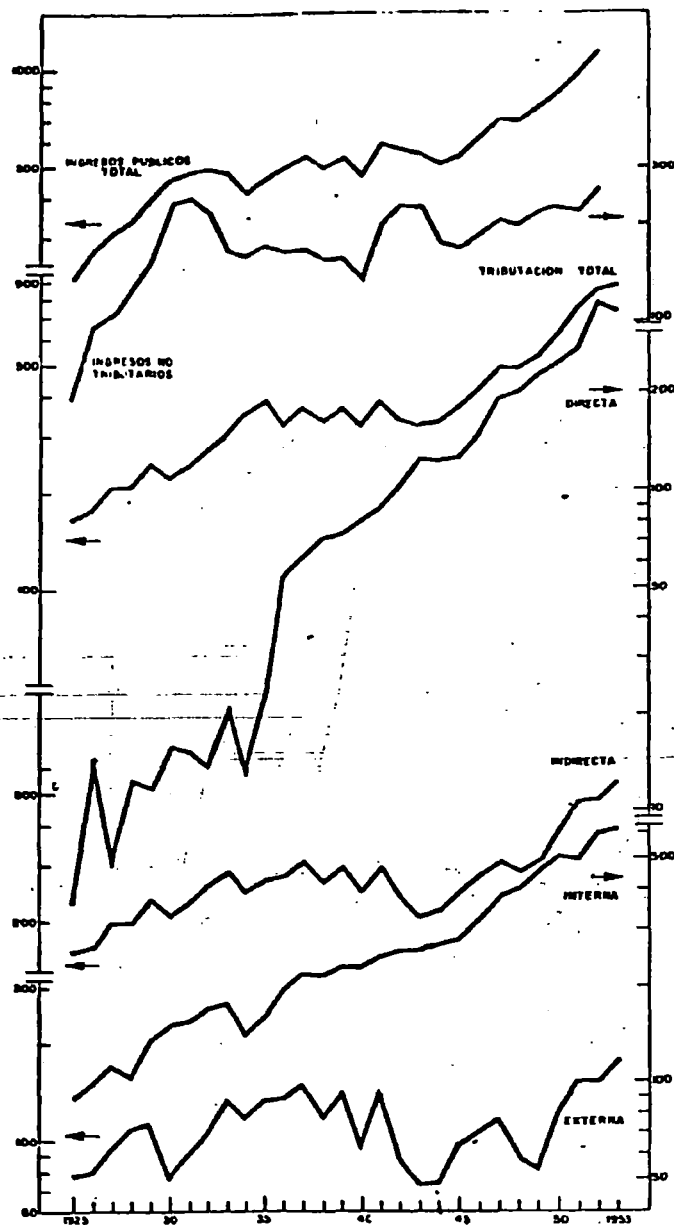
GRAFICO No. V - 1

COLOMBIA INGRESOS RECIBIDOS POR EL SECTOR PUBLICO

1.923 - 1.953

(MILLONES DE PESOS 1.950)

ESCALA SEMILOGARITMICA



Fuente: CEPAL (1.957)

GRAFICO No. V - 2

IMPUESTO DE ADUANAS (% PIB) CONTRALORIA

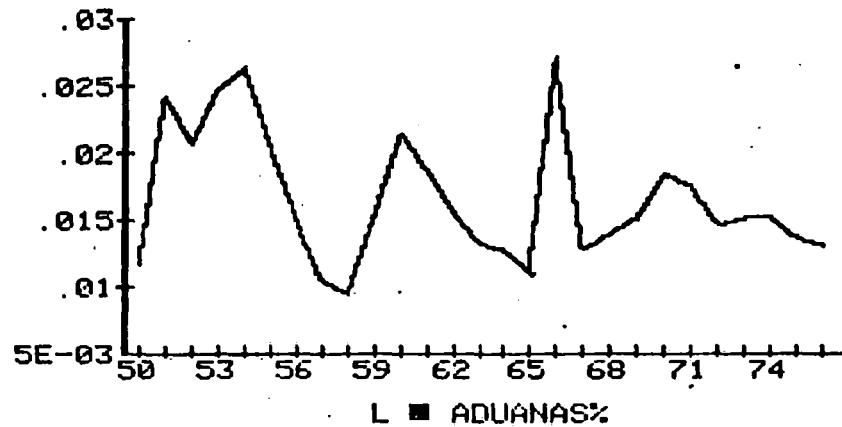


GRAFICO No. V - 3

IMPUESTOS AL CAFE (% PIB)

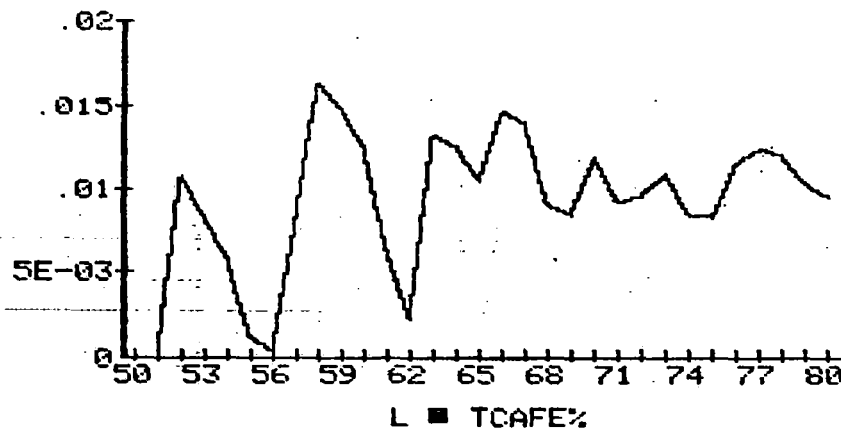


GRAFICO No. V - 5

IMPUESTO DE RENTA (% PIB) CONTRALORIA (OSPINA)

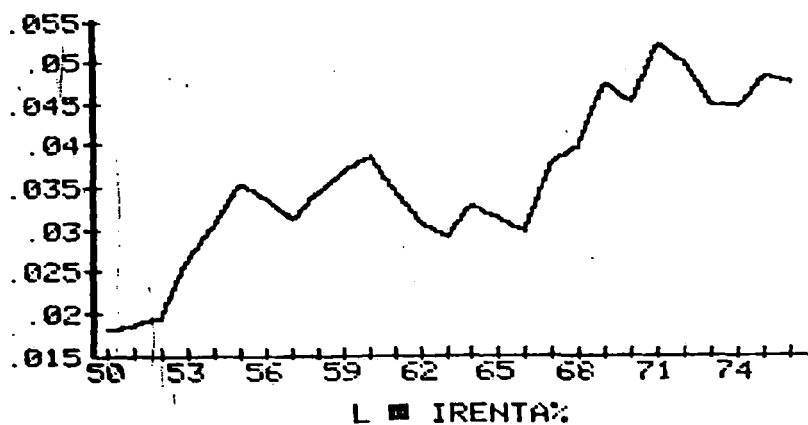
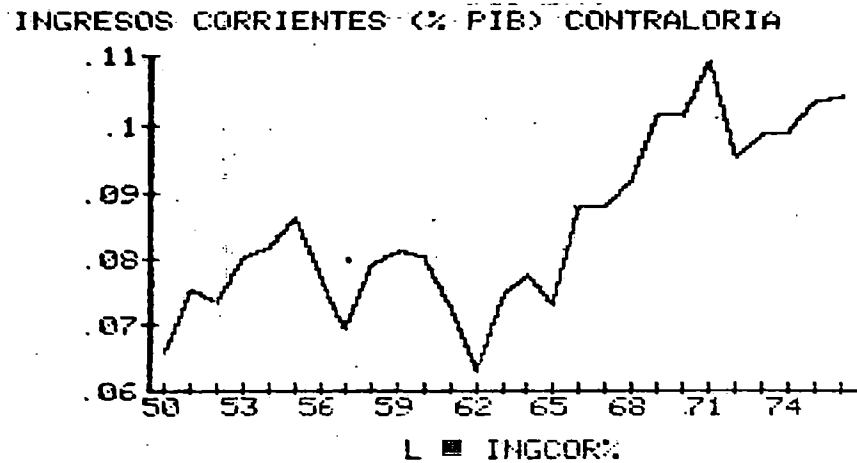
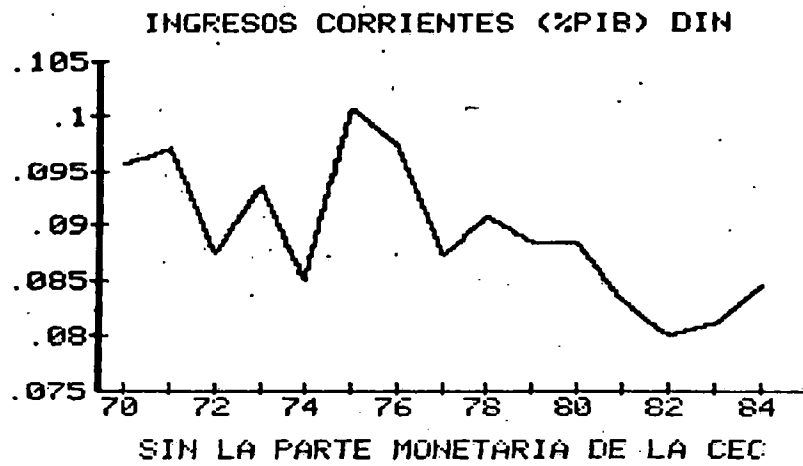
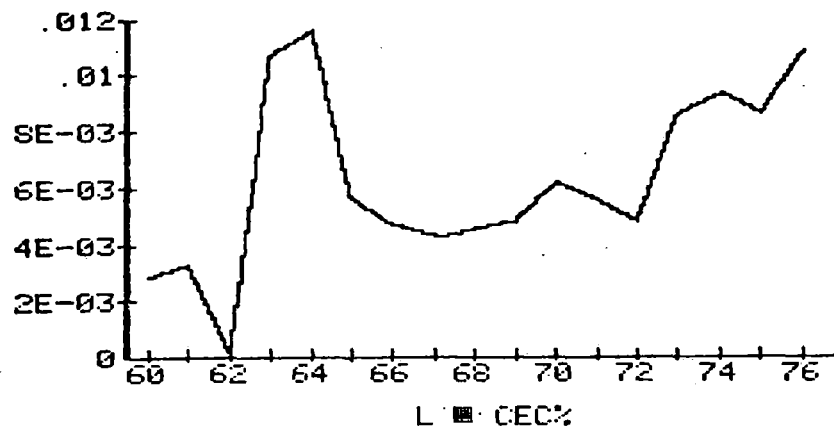


GRAFICO No. V - 4

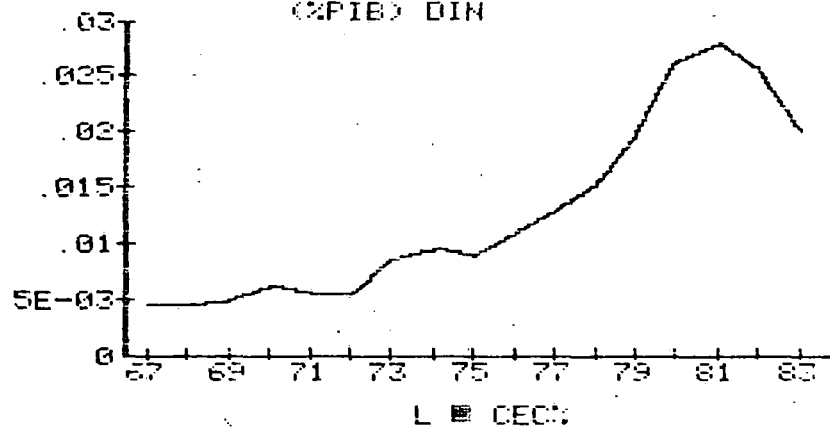


Grafica No. V - 6

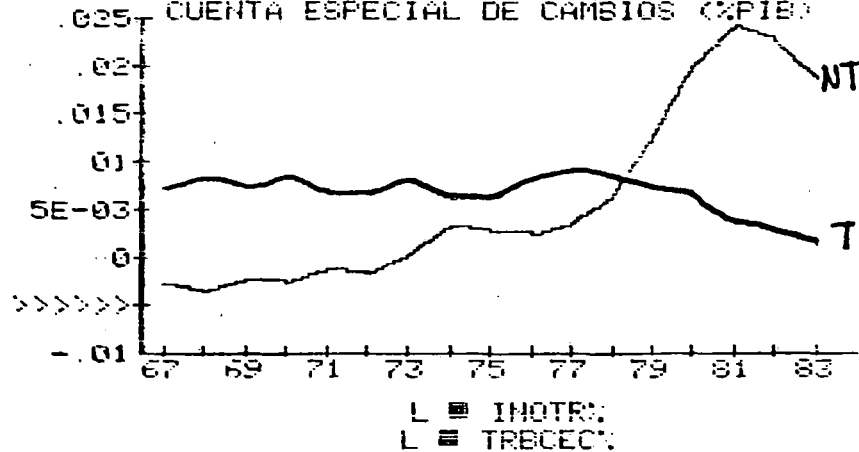
CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS (% PIB) CONTRALORIA



UTILIDADES DE LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS (% PIB) DIN



INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS (% PIB)



CAPITULO VI

LOS DETERMINANTES Y LIMITES DE LA POLITICA FISCAL

Para comprender bien el comportamiento de la política fiscal que se describe en el Capítulo IV, se hace necesario complementar el análisis de los factores causales de la evolución de los ingresos públicos (Capítulo V) con el de aquellos que determinan la de los gastos corrientes y la inversión pública. La primera sección de este capítulo se aplica a esta tarea. La segunda, armada con todo el bagage que surge de los análisis previos, se dedica a explicar la evolución de la política fiscal y los obstáculos y límites a su uso como elemento compensatorio de los ciclos originados en el sector externo de la economía.

A. Los Determinantes del Nivel de Gasto

1. Los Gastos Corrientes y el Ahorro Público

Entre 1950 y 1968 los gastos de funcionamiento del gobierno nacional mostraron un comportamiento relativamente estable. Se elevaron del 4.3% al 5.2% del PIB en 1953, para descender en 1957; subieron luego hasta un 5.8 % en 1963 y se mantuvieron hasta 1967 cerca del 5% del PIB.

A partir de 1968, sin embargo, se dió una mayor variabilidad. Primero, cre-

cieron continuamente, hasta alcanzar el 7% del PIB en 1970. Luego se contra
jeron hasta el 4% del PIB en 1974 y 1975, para elevarse una vez más a partir de
1976 hasta llegar a un 8.5% del PIB en 1984.

La información disponible no permite distinguir, en todos los años, los pagos de
intereses de la amortización de la deuda pública, que constituye una operación
de capital. De esta manera, los informes de la Contraloría, al agrupar en el
"servicio de la deuda" ambos pagos subestiman o sobreestiman los gastos corrient
es según se excluya o incluya dicho rubro. No obstante, la gran estabilidad
del servicio de la deuda como un todo (que se situó alrededor del 1% del PIB e
ntre 1950 y 1964 para luego subir a un 1.4% durante el período 1965-1984), per
mite suponer un comportamiento de los gastos corrientes del gobierno nacional
muy similar al de los de funcionamiento. Las cifras del Gráfico VI-1 muestran
en efecto una tendencia similar.

Conviene observar que los gastos corrientes siguieron la dirección de las varia-
ciones en ingresos con dos excepciones. Entre 1959 y 1962 y luego, a partir
de 1977, cuando su crecimiento se produjo a tiempo que cayeron los ingresos,
provocando un deterioro considerable en el nivel de ahorro.

Los ciclos del ahorro público entre 1950 y 1985 reflejan en su mayor parte la

evolución de los ingresos corrientes, con excepción del período 1970-1974, cuando, a pesar del deterioro de los ingresos, la reducción en los gastos de funcionamiento en términos reales permitió un incremento en el ahorro del gobierno nacional. El nivel más alto se consiguió en 1975 (5.9% del PIB), después de la reforma tributaria; a partir de 1976 decreció drásticamente por la combinación del deterioro en los ingresos y el incremento en los gastos, hasta volverse negativa desde 1982. La tasa media de ahorro (Gráfico VI-2) llegó a niveles del 40% durante la década del 50, a finales de los 60 y hacia 1978; bajó hasta un 15% en 1973, a un 25% en 1974 y se hizo negativa a partir de 1982.

El ahorro público total, muestra una tendencia similar. No obstante, en este caso el ahorro disminuyó entre 1970 y 1973 y posteriormente se elevó desde 1975 hasta 1978. Estas diferencias se explican por el comportamiento de las tarifas y otros precios públicos que se deterioraron dramáticamente en términos reales entre 1970 y 1975 y se elevaron con rapidez en los años siguientes.

El Cuadro VI-1 muestra los resultados de regresiones que buscan determinar la propensión a ahorrar de ingresos permanentes y tributarios. En el caso del gobierno nacional, las regresiones con datos hasta 1976, muestran una tasa de ahorro del 27% del ingreso permanente (48% sin incluir el servicio de la deuda) y

hasta el 93% de los aumentos temporales de recaudo; para el sector público total las cifras correspondientes son del 28% y el 66%. (Serie 1950-1980). En el caso del gobierno nacional se encontró, además, una asimetría en la respuesta del ahorro a las variaciones temporales en recaudo; mientras que un incremento se ahorra casi en su totalidad, una disminución equivalente provoca una caída de sólo el 72% en el ahorro. En el caso del sector público total no se encuentra este comportamiento asimétrico.

Los resultados anteriores indican que existe una relativa estabilidad en los gastos de funcionamiento, de manera que aumentos súbitos de recaudo, como los causados por las reformas tributarias en el período, provocaron incrementos considerables en el ahorro público. Por el contrario, en períodos de deterioro los gastos tendieron a reducirse en alguna medida, de manera que el impacto sobre el ahorro no fué tan apreciable, con excepción, como ya se señaló, de los períodos 1959-1962 y 1977 en adelante.

2. Los Determinantes de la Inversión

a. La inversión del gobierno central

La inversión del gobierno central, a su turno, muestra un comportamiento

similar al de los ingresos corrientes y el ahorro hasta 1960 (Gráfica VI-3).

En contraste, su gran aumento en 1961, cuando aquellos cayeron, estuvo vinculado con un aumento sustancial en el influjo de crédito externo. De manera análoga, su reducción en 1964 y 1965 se relaciona más con la caída en los flujos de crédito externo, que con el comportamiento de los ingresos y el ahorro.

Entre 1966 y 1971 aumentaron con rapidez tanto la inversión, como los ingresos, el ahorro y el crédito externo. De allí a 1975 se mantuvo un nivel alto de inversión con algunas variaciones, que se asimila al comportamiento del ahorro y el crédito, pero no de los ingresos. Su drástica caída en 1976 superó en mucho la disminución que tuvo lugar tanto en el ahorro como en el crédito. A partir de entonces, la inversión aumentó hasta 1981, pese al deterioro en los ingresos tributarios y el ahorro; su incremento fue financiado por crédito externo y recursos monetarios de la CEC. Desde 1983 su reducción estuvo asociada con estos dos factores, más que con el nivel de ingresos y ahorro, que volvió a recuperarse.

b. La Inversión del Sector Público Consolidado

La evolución de las cifras de inversión del sector público consolidado fue,

al parecer, similar. Desafortunadamente hasta 1970 no se dispone de cifras sino para la construcción pública, quedando de lado la inversión de las empresas públicas en maquinaria y equipo.

Estas cifras (Gráfica VI-4) muestran un ciclo de expansión desde 1953 que elevó esa inversión del 2% a casi el 4% del PIB en 1955 y 1956. En 1957 la inversión cayó hasta el 3% del PIB y se mantuvo allí hasta 1960. Hasta 1956 su comportamiento acentuó el ciclo : la inversión aumentó durante el período de la bonanza cafetera y descendió a su terminación. No así en 1958 y 1959 cuando se obtuvo de nuevo un superávit en cuenta corriente y los ingresos y el ahorro público aumentaron. De 1960 a 1962 la inversión subió, financiada por crédito externo, cuando los ingresos y el ahorro ~~ca-~~yeron y apareció, de nuevo, un déficit externo. Este comportamiento anticíclico o compensatorio no se pudo mantener por más tiempo, sin embargo, ante el deterioro de la disponibilidad de crédito externo, y la inversión cayó hasta 1965, mientras que el ahorro subió.

De 1966 a 1970 la inversión tuvo de nuevo un comportamiento anticíclico, apoyada tanto por la elevación del ingreso y el ahorro público como por la disponibilidad de crédito. De allí hasta 1975 se mantuvo alta, pese a la

mejoría en el sector externo y el deterioro del ahorro público causado por la caída en las tarifas, lo que exigió financiarla con cantidades crecientes de crédito externo 1/. A continuación, vino una brusca caída en 1976 (pese al creciente nivel de ingresos y ahorro) que correspondió a un manejo compensatorio, basado en la reducción del uso del crédito externo 2/.

De 1979 a 1983 la inversión creció de nuevo, pese al deterioro de los ingresos y el ahorro, sustentada en un uso creciente de crédito externo hasta 1982 y de recursos monetarios de la cuenta especial de cambios. En 1983 se mantuvo alta, gracias a la recuperación de los ingresos y un uso abundante de recursos monetarios. En 1979 y 1980 ese comportamiento fué procíclico, pero no se manifestó en altas tasas de crecimiento. ~~En 1981 fué~~ A partir de 1981 fué compensatorio. En 1984 y 1985 la inversión cayó (conforme a la menor disponibilidad de crédito externo) agudizando el ciclo depresivo, pese a la recuperación de los ingresos y el ahorro.

c. Estimativos Econométricos

1/ Las cifras del DANE, sin embargo, muestran una caída entre 1972 y 1974.

2/ Esa caída no se aprecia en las cifras del DANE.

La discusión precedente sugiere que la disponibilidad (o cuando menos el uso) de crédito externo ha sido un determinante más importante del nivel de inversión que el ahorro público; y, en consecuencia, que el comportamiento de los ingresos 'corrientes', tributarios o de otra índole. Los resultados de un ejercicio econométrico simple refuerzan esta impresión (Cuadro VI-2). Para el gobierno nacional, se encuentra que un aumento de \$100 en el crédito externo, generó entre \$137 y \$153 adicionales en inversión pública, mientras que un aumento similar en el ahorro generó apenas entre \$62 y \$80 adicionales en la inversión (según que se excluya o incluya el servicio de deuda en el cálculo del ahorro 1/). Si se sustituye 'ingresos corrientes', por ahorros, los efectos son de \$155 y \$29 para un aumento de \$100 en el crédito externo o en los ingresos, respectivamente 2/.

Para el sector público consolidado los resultados son similares, \$100 de aumento en el crédito externo representaron \$214 en inversión, mientras \$100

1/ El efecto de los aumentos se materializa en un 80% en el primer año.

2/ En este caso sólo un 57% del ajuste se da en el primer año.

en ahorro sólo la incrementaron en \$42. Las cifras respectivas son de \$140 y \$18 cuando se sustituyen ingresos corrientes por ahorro 1/.

d. La Explicación de los Resultados

Estos resultados concuerdan con los obtenidos en estudios previos 2/ y en cuentan una explicación clara en la precariedad de los recursos fiscales, el desarrollo limitado del mercado nacional de capitales y ciertas características del proceso presupuestal colombiano.

Tanto las cuentas del gobierno nacional como las del sector público consolidado han sido deficitarias durante la mayor parte de las últimas décadas. Por tanto, el financiamiento de la inversión deseada ha exigido acudir o bien a recursos de emisión o bien al crédito interno o externo.

Las Gráficas VI-5 y VI-6 muestran la evolución del déficit (superávit) del gobierno nacional y el sector público consolidado que resulta de comparar la evolución de sus gastos totales (corrientes y de inversión) con la de sus

1/ Acá los ajustes tienen un mayor rezago. Sólo 27% del efecto se da en el primer año.

2/ Perry y Junguito, (1980).

ingresos respectivos. En el caso del gobierno nacional, entre 1950 y 1959 se mantuvo un relativo equilibrio con déficit hasta del 1% en 1953-1954 y 1956-1957 y superávits hasta del 1% en el resto de esos años. De 1959 a 1962 se produjo un marcado deterioro; el déficit superó el 4% del PIB en 1961 ante el gran aumento en la inversión a tiempo que caían los ingresos y el ahorro. A partir de 1963 hubo una nueva recuperación, interrumpida brevemente en 1965, y que duró hasta 1967. De allí a 1971 aumentó con rapidez el déficit, hasta niveles superiores al 4% en 1971, dado el rápido crecimiento de los gastos durante el período. A partir de entonces mejoró progresivamente la situación hasta obtenerse superávits en 1976 y 1977. En 1979 comenzó una nueva etapa de profundización de los déficit, hasta llegar a superar el 5% del PIB en 1982. Desde 1983 este comenzó a reducirse de nuevo.

El consolidado del sector público muestra una tendencia muy similar, con algunas excepciones como la de una disminución del déficit en 1969, un deterioro continuado hasta 1973 (en razón del deterioro de las tarifas de servicios públicos) y una mejoría hasta 1978 --y no sólo hasta 1977--.

Las Gráficas V-6, VI-7 y VI-8 muestran la evolución de las tres fuentes

de financiación del déficit durante el período.

El crédito interno no monetario al gobierno nacional fué muy bajo durante casi todo el período, superando el 1% del PIB solamente en 1972. Nótese la reducción especial en el período 1975 - 1982, cuando se contó con otras fuentes de financiamiento.

Por su parte, la financiación monetaria al gobierno nacional alcanzó valores importantes solamente desde 1979 hasta 1982, en razón de los ingresos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios, y en 1983 y 1984 por el uso de cupos especiales y otros instrumentos menos ortodoxos (Ver abajo). Los recursos monetarios de la CEC alcanzaron el 2.4% del PIB en 1981 y 1982.

La máxima financiación monetaria al gobierno nacional llegó al 3.4% del PIB en 1982. Para el sector público consolidado la cifra respectiva tuvo un pico mayor del 4% del PIB en 1962 y superó el 2% desde 1980, reflejando el uso de recursos monetarios del gobierno nacional. Durante el resto del período fué muy baja, excepto en 1956-1957, 1966 y 1970 cuando tuvo valores entre el 1 1/2 y el 2% del PIB.

Por su parte, durante los años cincuenta la reducida disponibilidad de cré

dito externo hizo que éste jugara un papel muy poco significativo en la financiación del sector público colombiano. A partir de 1960, y en desarrollo de la nueva política norteamericana hacia los países latinoamericanos, los recursos de crédito provenientes del exterior se acrecentaron notablemente. Tal y como se aprecia en la Gráfica VI-8, Colombia no fué una excepción. Durante el año 1962 los recursos de crédito externo del gobierno nacional lograron su nivel (relativo al PIB) más alto de la postguerra (2.6%). Esta situación explica el fuerte crecimiento de la inversión en un momento de inigualable deterioro en el ahorro y los ingresos corrientes. La fugacidad de estos recursos se hizo evidente, sin embargo, a partir de 1963, cuando el crédito externo disminuyó a niveles ligeramente superiores a los de la década anterior. Sólo a fines de la década del sesenta se inició un período más prolongado (1968-1973) de afluencia de crédito externo (1.5 - 2.0% del PIB), que apoyó al crecimiento de la inversión durante ese período.

La contratación de deuda externa disminuyó en 1974 - 1975 y en forma más pronunciada durante los años de la bonanza cafetera (1976 - 1978). En efecto, al predominar una política anticíclica de reducción en la inversión pública y generación de un superávit fiscal, la utilización de crédito ex-

terno por parte del gobierno fué mínima, presentándose, por el contrario, alguna cancelación de pasivos con el exterior. Esta situación se revirtió a partir de 1979, cuando el nuevo gobierno, deseoso de llevar a cabo una política expansionista de inversión, utilizó crecientemente recursos de crédito externo. En los últimos años, a raíz de la crisis en la deuda externa latinoamericana, el gobierno nacional ha tenido que recurrir de una manera creciente a la financiación interna de carácter monetario para llevar a cabo su programa de gasto.

El análisis anterior tiene, sin embargo, la limitación de considerar exclusivamente el crédito externo concedido al Gobierno Nacional Central.

Como el crédito externo de carácter multilateral se otorga preferencialmente a entidades descentralizadas, el comportamiento del crédito al sector público puede presentar diferencias importantes con relación al del sector central. Desafortunadamente, la información disponible en este caso no permite reconstruir una serie continua desde 1950, año a partir del cual Colombia comenzó a recibir créditos provenientes del Banco Mundial.

El uso de recursos de emisión para financiar el presupuesto requiere, en principio, de autorizaciones legales expresas. Normalmente, éstas se han

limitado a un 'cupo' modesto de Tesorería que debe ser cubierto al término del año fiscal. Excepcionalmente, el gobierno solicitó y obtuvo la aprobación de cupos extraordinarios de 'reactivación' (1983) y 'financiamiento presupuestal' (1984) si bien con mucha dificultad y por montos inferiores a lo solicitado. En 1985 el Congreso negó una petición similar. La aprobación de 1983 se justificó por el carácter compensatorio del déficit fiscal frente al déficit externo y la de 1984 por el hecho de que sustituiría otra fuente importante de recursos monetarios 'disfrazados', de que había venido gozando el gobierno, a través de la denominada Cuenta Especial de Cambios: los provenientes de la utilidad contable en la compraventa de divisas y los rendimientos de las reservas internacionales. Como se ve en la Gráfica V-6 estos recursos fueron importantes entre 1979 y 1983^{1/} lo que hizo menos grave y permitió ocultar el deterioro de los ingresos tributarios durante ese período. A finales de 1982 la Cuenta se reformó para quitar a estos recursos su carácter de 'ingresos corrientes' del gobierno y convertirlos, hasta en un 75%, en un recurso de capital a su disposición a través del Fondo de

^{1/} En 1983 el gobierno hizo el truco del TAN pero eso no es un recurso autorizado normal, por eso no se discute.

Inversiones Públicas.

Curiosamente, el gobierno tiene en cambio facultades constitucionales permanentes para abrir cupos de emisión a favor de empresas públicas específicas. Esta posibilidad se ha utilizado solamente para casos excepcionales (el Idema, la Caja Agraria, los FFNN, El ICT se encuentran en encuentran entre los beneficiados) y cada vez está sometida a un escrutinio político más severo. Recientemente ha usado otro canal : el Fondo de Monedas Extranjeras, que ha cubierto la deuda externa de varias empresas públicas en calidad de avances.

Por su parte, el uso de crédito interno ha sido escaso por una variedad de razones. La principales, por supuesto, la del reducido desarrollo del mercado interno de capitales que no ofrece ni al gobierno ni a las empresas públicas la estructura de plazos y tasas que encuentran en el mercado internacional de capitales y, sobre todo, en los organismos multilaterales de crédito. Además, por su tamaño reducido, cuando el gobierno lo usa en cuantías apreciables tiende a provocar un 'crowding out' de la inversión privada; o bien causa un impacto visible sobre las tasas de interés, o usa exenciones tributarias que compiten 'deslealmenu

te' con los captadores privados, o exige inversiones forzosas que conllevan un gravámen implícito. En cualquiera de estos casos genera una reacción política adversa en el sector privado. Acudir al crédito externo no tiene estos efectos o, al menos, no lo percibe así el sector privado. De hecho, éste ha aceptado de mejor gana las frecuentes limitaciones a endeudarse en el exterior, ya que el gobierno ha puesto a su disposición, a través de 'fondos de fomento', créditos externos obtenidos por el Banco de la República y, en todo caso, siempre ha sido posible obtener excepciones en el caso de grandes proyectos privados que difícilmente se hubieran podido financiar internamente. En la práctica esos 'Fondos Financieros de Fomento' financiados tanto con el uso de crédito externo, como de captaciones internas -los títulos agroindustriales del B. R.- y recursos de emisión, se han convertido en la fuente principal de financiamiento de la inversión privada en el sector industrial 1/ y del capital de trabajo en el sector agropecuario. Las entidades públicas descentralizadas tienen un acceso modesto a estos fondos (con excepción del Fondo de Desarrollo Urbano, que ha sido normalmente pequeño

1/ Mejía Millan y Perry.
Estudio Ban.Rep.

y de las empresas públicas industriales que pueden usar el FIP o las líneas del IFI). Esta situación está cambiando recientemente con hechos como la constitución de la FEN, que ha comenzado a efectuar captaciones importantes para financiar las empresas del sector eléctrico.

De esta manera se dió, implícitamente, un "acuerdo de caballeros": el crédito interno lo usa preferencialmente el sector privado y el inexistente, externo el sector público, o al menos "controla" y "dirige" su uso.

La actitud descrita se refuerza con el hecho de que el gobierno, hasta hace poco, no contaba con instrumentos idóneos para captar recursos internos. Los intentos por colocar papeles de largo plazo en un mercado de capitales inexistente resultó en que la mayor parte de las captaciones fueran "mandatorias" para entidades públicas descentralizadas; tal fué el caso de los "bonos de desarrollo económico" en los sesenta, pese a su exención tributaria. Los "pagarés" de emergencia económica de 1974, de mediano plazo, corrieron la misma suerte por la inflexibilidad implícita en el hecho de que sus condiciones de plazo y tasas fuesen fijadas por ley. Sólo hasta 1983 se autorizó la creación de un fondo rotatorio con base en la captación de papeles de corto plazo (los TAN) que, ya bien estructurados en 1984 (Ley 50), otorga un mecanismo idóneo para financiar in -

versiones públicas con recursos captados del público. El sistema ha sido criticado por algunos por su alto costo para el gobierno y, por otros, por la presión que ha ejercido sobre las tasas de interés del mercado. Sin embargo, en la práctica se ha observado que la mayor parte de los recursos captados a través de los TAN pertenecen a entidades públicas y en especial al Fondo Nacional del Café.

Tan importante como lo anterior, ha sido el hecho de que el proceso presupuestal otorga una altísima preferencia al uso del crédito externo. Toda entidad pública descentralizada sabe que esta es la manera expedita de asegurar a priori fondos de contrapartida del presupuesto para ejecutar sus proyectos y en muchas ocasiones incluso para pagar la deuda. En contraste, las autorizaciones para contratar deuda interna eran, hasta 1979, tan o más difíciles que las de crédito externo y no reportan estas ventajas. Además, el propio gobierno ha favorecido el uso de crédito externo, en especial de entidades multilaterales, por el "control" y disciplina que estos organismos ejercen sobre las entidades descentralizadas y que los ministros con frecuencia no se sienten en capacidad de ejercer.

Lo anterior explica por qué el financiamiento del déficit fiscal y de la inversión pública ha dependido más del uso del crédito externo que de otras fuentes. Los coeficientes significativamente superiores a la unidad que aparecen en las ecuaciones del Cuadro VI-2 indican que el crédito externo, antes que sustituir otras fuentes de financiamiento de la inversión, ha actuado como una 'palanca' para incrementarlas. Ello se entiende precisamente por la prioridad otorgada en el proceso presupuestal al crédito externo multilateral, que exige de contrapartidas en pesos y se condiciona con frecuencia a metas de generación interna de fondos por parte de las entidades recipientes y aún a decisiones de política tarifaria y de precios públicos.

B. Los Límites al Uso de la Política Fiscal como Instrumento Anticíclico Génesis y
Papel de las Reformas

Los resultados anteriores nos permiten explicar mejor el manejo de la política fiscal en el período bajo examen y los obstáculos que inhiben su uso efectivo como instrumento anticíclico. En una perspectiva neokeynesiana el efecto depresivo de una baja en el ingreso por exportaciones podría ser compensado por una política fiscal expansiva, a tiempo que el ajuste cambiario y, en el corto plazo, un mayor control

a las importaciones y los giros y un mayor endeudamiento externo, permitirían recuperar el equilibrio externo. La política fiscal expansiva debería consistir antetodo en un aumento de la inversión pública intensiva en insumos domésticos y secundaria mente en una reducción del recaudo real de los impuestos. Exactamente lo contrario debería suceder en períodos de auge del valor de las exportaciones. Variaciones en los gastos corrientes son menos aconsejables que en la inversión pública por su mayor inflexibilidad a la baja y por cuanto su efecto se 'filtra' en buena parte hacia un mayor gasto en alimentos, cuando implica incrementos en la nómina. Algo similar sucede con una rebaja (o alza) de impuestos que no afecta en igual medida el gasto de las familias (ya que en parte incrementa su ahorro) y también se 'filtra' en parte hacia gasto de alimentos; ni tampoco incide uno a uno en el gasto de las empresas (Capítulo IX).

Ahora bien, la considerable dependencia del nivel de inversión pública en el uso de crédito externo no fué óbice para aplicar una política compensatoria en períodos de alta disponibilidad de crédito. Tal fué el caso en 1961-1962 y luego de 1967 a 1971. Inclusive en esos períodos contribuyó a aliviar la situación cambiaria. Pero tal cosa no ocurrió durante las crisis de 1957-1958, 1965-1966 ni en el período 1983-1985. Por el contrario, en estos casos la suspensión o reducción del crédito externo agravó considerablemente el impacto recesivo de los déficits en cuenta corriente, a

través de su efecto negativo sobre el nivel de la inversión pública; como también agravó, por supuesto, los problemas cambiarios.

Adicionalmente, el sesgo en favor de las importaciones que ha acompañado el crédito externo multilateral ^{1/} preferido por la política económica y presupuestal colombiana, ha moderado el efecto expansivo potencial de la política fiscal en otras instancias. Tal fué el caso, en particular, durante el período 1979-1982, cuando el aumento de la inversión pública -financiado íntegramente por mayores flujos de crédito externo- estuvo acompañado por un alza notable en su coeficiente de importaciones.

Por último, en períodos cuando la inversión pública se ha comportado procíclicamente ha resultado particularmente inconveniente su ligazón con el crédito externo, ya que ello ha conducido a agravar las presiones monetarias (en ciclos al alza) y a incurrir en un mayor endeudamiento externo, con sus costos, simplemente para acumular más reservas internacionales. Fué lo que sucedió, por ejemplo, en 1973 y los años 1979-1981.

De otra parte, el nivel de la inversión ha respondido también, aunque en menor cuan

^{1/} Perry y Londoño (1985)

tía y proporción, a variaciones en el ahorro público y éstas han estado asociadas con el movimiento de los ingresos corrientes (Capítulo V). Lo mismo ha sucedido con los gastos corrientes (Sección A). En otras palabras, los aumentos en ingresos corrientes han contribuido a mayores niveles de inversión y gasto corriente y lo contrario ha ocurrido con sus bajas; no obstante que estos efectos han estado dominados por las variaciones en la disponibilidad y uso del crédito externo.

Ahora bien, los períodos en que se ha gestado un déficit externo en cuenta corriente no siempre han estado asociados con un descenso en los ingresos corrientes del Estado. Como se vió atrás, en algunas ocasiones las crisis cambiarias se produjeron como consecuencia de procesos inoportunos de liberación de importaciones o por haber mantenido el nivel de estas aún en presencia de una baja en las exportaciones. En estos casos los ingresos corrientes aumentaron, temporalmente, o no cayeron, por su vínculo estrecho con el comportamiento de las importaciones (Capítulo V) facilitando que el gobierno ejecutara un mayor nivel de gasto público o que, al menos, no tuviera que reducirlo. Fué lo que sucedió, por ejemplo, en 1955-1956, pero en esa ocasión primó el efecto de la reducción en la disponibilidad de crédito externo.

No obstante, toda crisis externa condujo eventualmente a reducir las importaciones y, en consecuencia, los recaudos fiscales que dependen de ellas. Además, afecta-

ron negativamente el recaudo de impuestos cafeteros (excepto por el efecto de las Devaluaciones hasta 1967 ^{1/} y los rendimientos de la 'Cuenta Especial de Cambios'. Por tanto, cuando no había a mano recursos amplios de crédito externo (como sí los hubo en 1961-1963) el gobierno se vió obligado a reducir el gasto y la inversión pública, acentuando las fuerzas recesivas (tal y como sucedió en 1930, 1935, 1942, 1957, 1958, 1965 y 1983) y a buscar incrementos en los recaudos a través de reformas tributarias, como sucedió en esos mismos años. Solamente las reformas de 1953 y 1974 escapan a esta 'ley de hierro' que explica la génesis de las reformas que han incrementado recaudos.

A su turno, estas reformas permitieron que la inversión pública, vía su efecto sobre los ingresos y el ahorro público, hubiese sido mayor de lo que hubiera sucedido en su ausencia (ceteris paribus, acostumbramos decir los economistas con nuestra pasión por las letras muertas) si bien, como queda dicho, el nivel de la inversión, y sus aumentos o descensos, los determinó más bien la disponibilidad de crédito externo. Las reformas que redujeron impuestos (1960, 1973, 1977, 1979) se expidieron siempre en momentos en que había una situación boyante de ingresos 'corrientes' (así fuesen de origen 'monetario', como sucedió en 1979) y de disponibilidad de crédito

^{1/} Ver Capítulo V.

externo -y casi puede decirse que se llevaron a cabo precisamente por eso- y por tanto, aunque redujeron el nivel de ahorro público, no tuvieron efectos negativos notorios sobre el nivel de la inversión pública, al menos en el corto plazo.

Para terminar, debe enfatizarse que la discusión anterior pone de presente la trascendental importancia que pueden tener una serie de innovaciones recientes, que han pasado relativamente desapercibidas, al permitir 'romper' la tradicional dependencia de la inversión pública en el endeudamiento externo. Son ellas : el 'fondo rotatorio de los TAN, el antecedente de los 'cupos de emisión', la creación de la FEN y el fortalecimiento del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

CUADRO No. VI - 1
 FUNCIONES DE AHORRO DEL GOBIERNO 1/
 (Estadística t entre paréntesis)

	Constante	T	(T - $\bar{T}$)	(T - $\bar{T}$) _{t-1}	(T - $\bar{T}$) D	(T - $\bar{T}$) D ₂	R ²
A. Cuentas Nacionales							
<u>Bco de la República</u> (1950-80)	110.2 (0.97)	0.277 (9.23)	0.656 (5.44)				0.913
	92.44 (0.76)	0.284 (8.88)	0.76 (4.9)	-.17 (-1.09)			0.914
	109.9 (0.9)	0.277 (9.05)			0.658 (4.64)	0.653 (3.77)	0.913
B. Gobierno Nacional, Contraloría (1950-76)							
Ahorro 1 (Excluye el servicio de la deuda como gasto cor- riente)	-238.52 (-1.76)	0.484 (8.23)	0.925 (5.52)				0.896
	-238.52 (-1.72)	0.49 (7.71)	.945 (4.02)	-0.038 (-0.154)			0.893
	-194.161 (-1.48)	0.462 (7.3)			1.045 (4.9)	0.717 (2.5)	0.899
Ahorro 2 (Incluye el servicio de la deuda como gasto corriente)	-106.67 (-0.801)	0.271 (4.36)	0.946 (5.35)				0.899
	- 75.78 (-0.552)	0.247 (3.7)			1.077 (4.8)	0.719 (2.4)	0.817

NOTACION: Véase texto.

1/

Cifras deflactadas por los precios implícitos de los gastos de consumo del gobierno.

FUENTE : Ocampo. J. A. y Cárdenas M., "Finanzas Públicas, 1950-1984. Tendencias y sensibilidad al ciclo externo". Mimeo. FEDESARROLLO, 1985.

CUADRO No. VI - 2

DETERMINANTES DE LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO

(Estadísticas t entre paréntesis)

	Constante	T	A	CE	I _{t-1}	R ²	DW
A. <u>Gobierno Nacional</u> <u>(1951-1976)</u>	27.2	0.164 (1.61)		0.888 (2.88)	0.428 (2.41)	0.821	2.20
	86.7		0.500 1/ (3.40)	1.099 (4.23)	0.199 (1.24)	0.870	2.12
	161.8		0.667 2/ (4.03)	1.284 (5.05)	0.163 (1.10)	0.885	2.40
B. <u>Cuentas Nacionales</u> <u>(1951-1980)</u> (Construcción pública)	82.1	0.05 (1.97)		0.382 (2.98)	0.727 (7.20)	0.901	1.63
	89.3		0.084 (1.68)	0.429 (3.13)	0.800 (10.4)	0.959	1.78
C. <u>Cuentas Nacionales</u> <u>(1971-1983)</u> (Inversión pública total)	-7367	0.209 (1.39)		0.525 (1.67)	0.614 (2.30)	0.912	2.22

NOTACION: T = Ingresos Corrientes
A = Ahorro
CE = Crédito Externo
I = Inversión

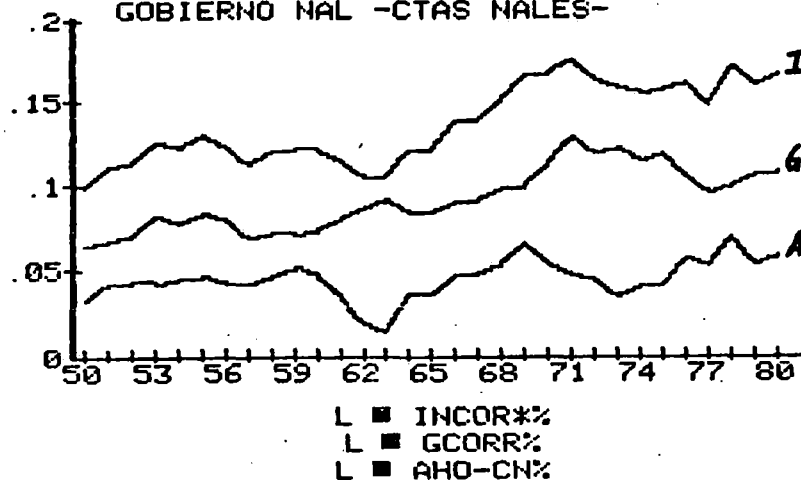
1/ Excluye el servicio de la deuda como gasto corriente

2/ Incluye el servicio de la deuda como gasto corriente

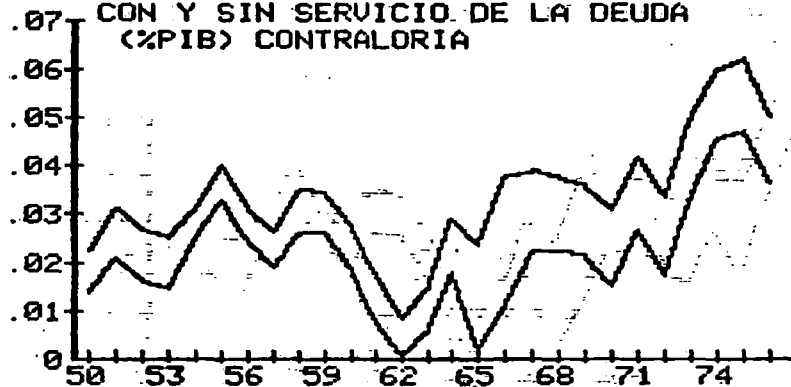
FUENTE : Ocampo. J. A. y Cárdenas M., "Finanzas Públicas, 1950-1984. Tendencias y sensibilidad al ciclo externo". Mimeo. FEDESARROLLO, 1985.

GRAFICO VI - 1

INGRESOS, GASTOS Y AHORRO CORRIENTE (% PIB)
GOBIERNO NAL -CTAS NALES-



AHORRO DEL GOBIERNO NACIONAL SECTOR CENTRAL
CON Y SIN SERVICIO DE LA DEUDA
(%PIB) CONTRALORIA



INGRESOS CORRIENTES (DIN), GASTOS DE FUNCIONA-
MIENTO (CONTR.) Y AHORRO. (%PIB)

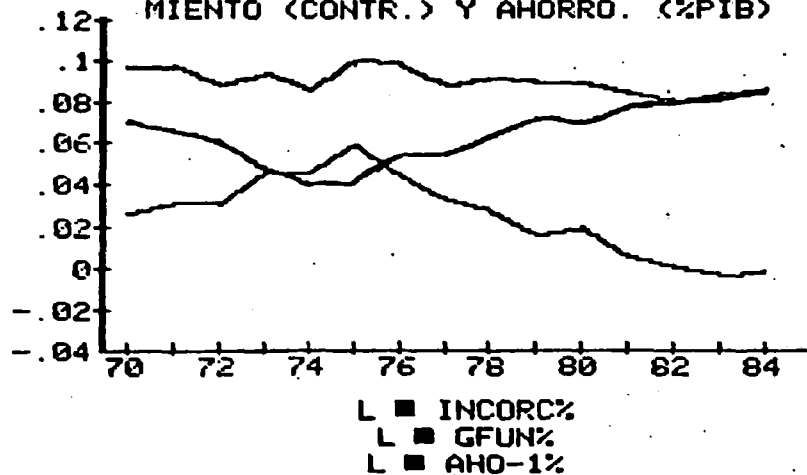
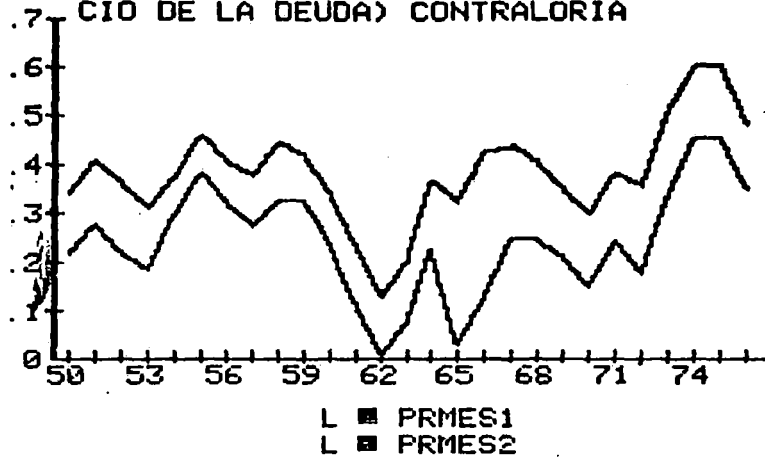
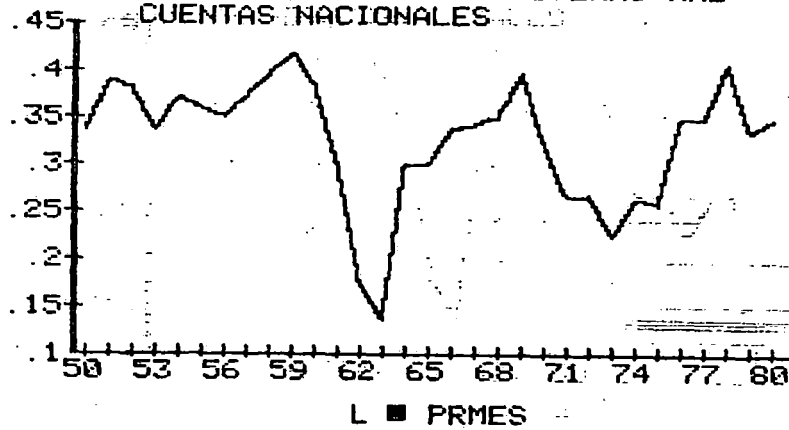


GRAFICO No. VI - 2

PROPENSION MEDIA AL AHORRO (CON Y SIN SERVICIO DE LA DEUDA) CONTRALORIA



PROPENSION MEDIA AL AHORRO -GOBIERNO NAL- CUENTAS NACIONALES



PROPENSION MEDIA AL AHORRO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS -DANE-

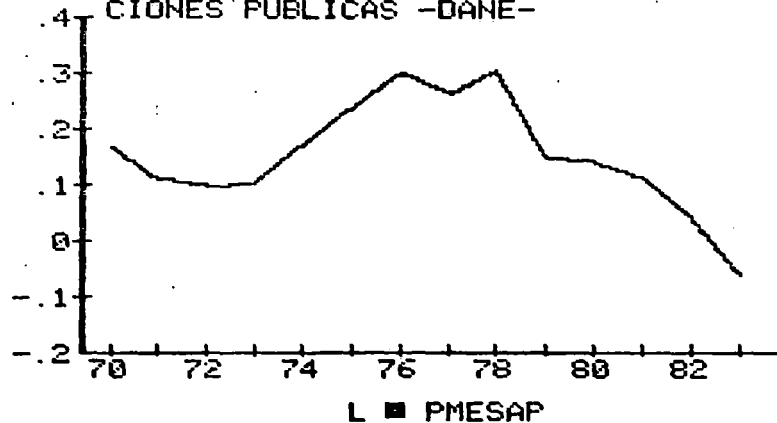
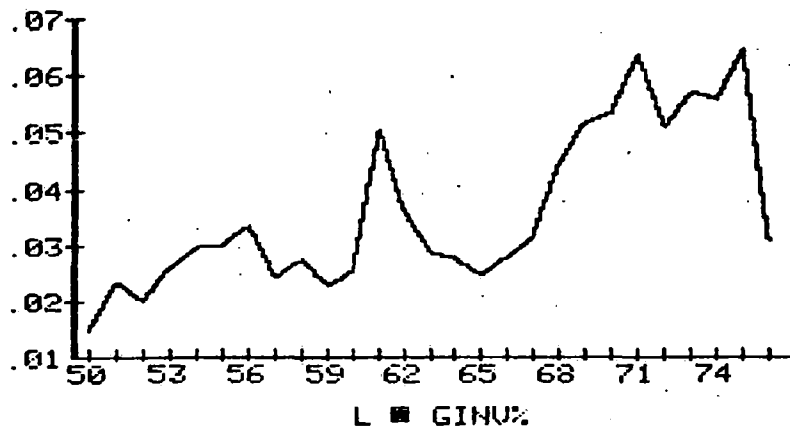


GRAFICO VI - 3

GASTOS DE INVERSION (%PIB) CONTRALORIA



INVERSION (%PIB) CONTR.

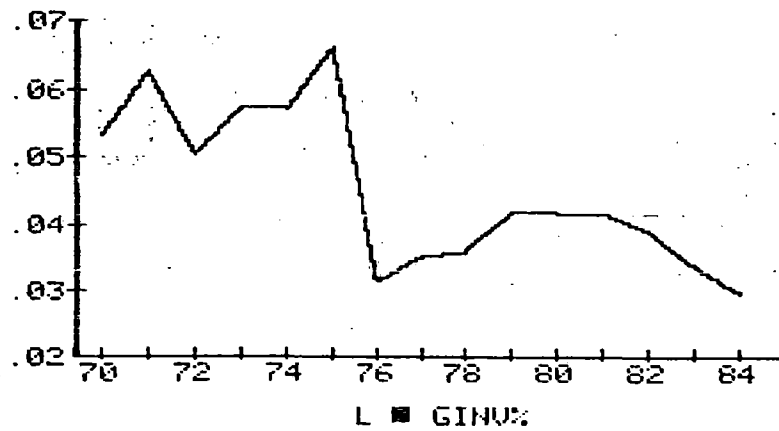
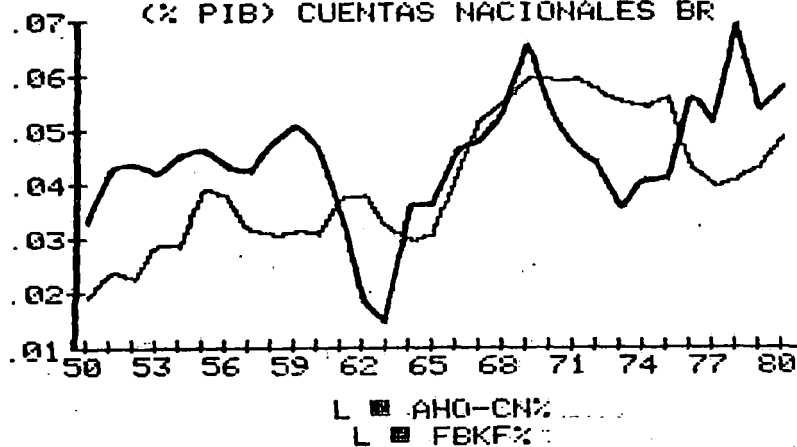


GRAFICO VI - 4

FORMACION BRUTA DE CAPITAL Y AHORRO CORRIENTE
(% PIB) CUENTAS NACIONALES BR



FORMACION BRUTA DE CAPITAL (%PIB) EN EL
SECTOR PUBLICO -DANE-

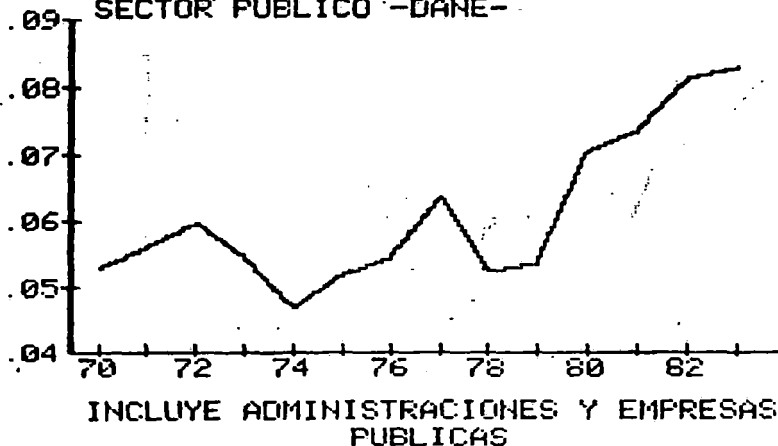
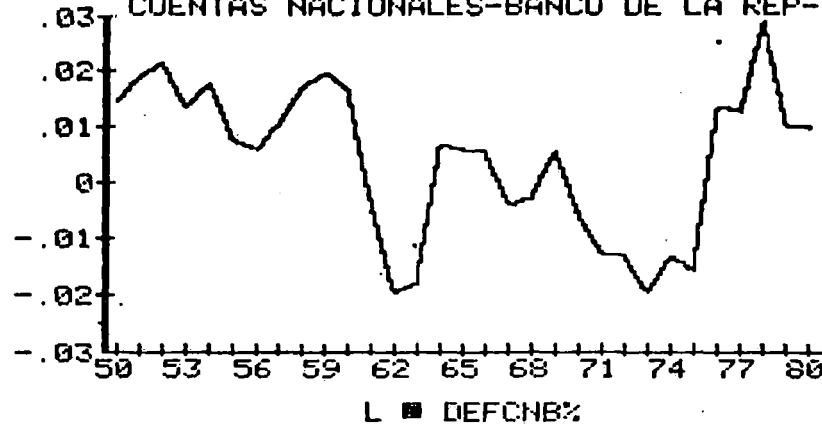
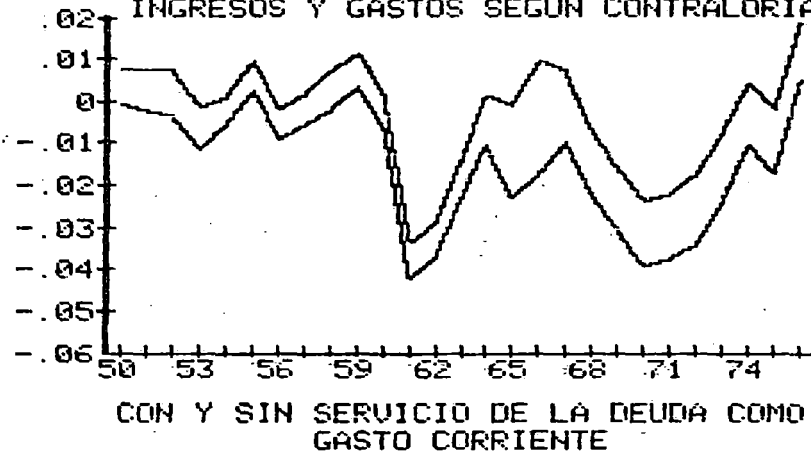


GRAFICO No. VI - 5

SUPERAVIT (DEFICIT) DEL SECTOR PUBLICO (%PIB)
CUENTAS NACIONALES-BANCO DE LA REP-



SUPERAVIT (DEFICIT) DEL GOBIERNO NACIONAL
INGRESOS Y GASTOS SEGUN CONTRALORIA



FINANCIAMIENTO TOTAL AL SECTOR PUBLICO (%PIB)

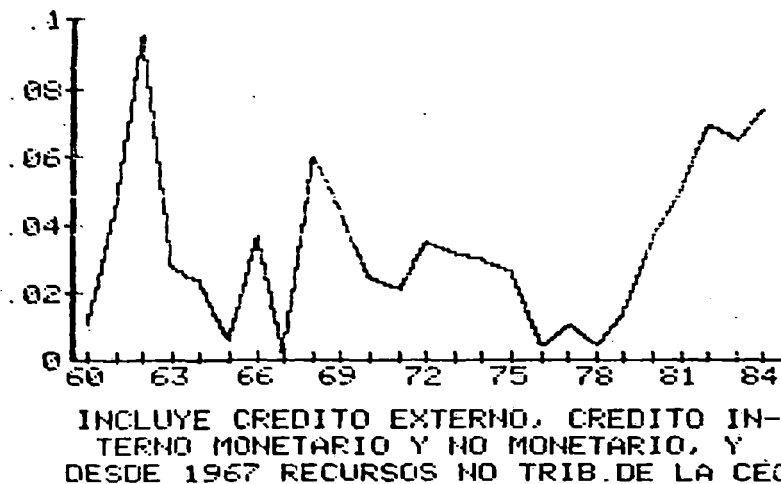
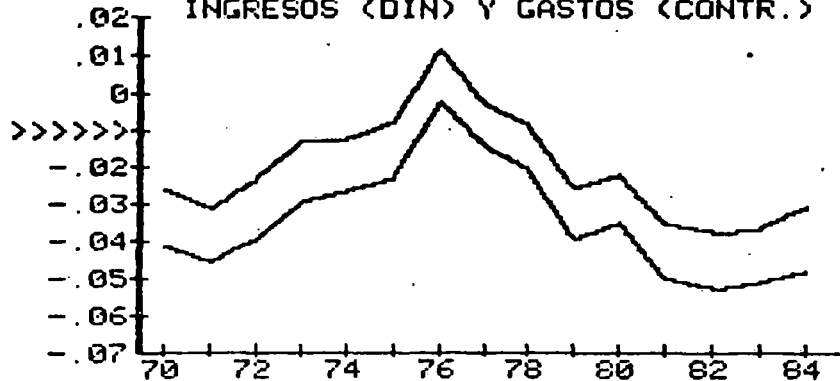


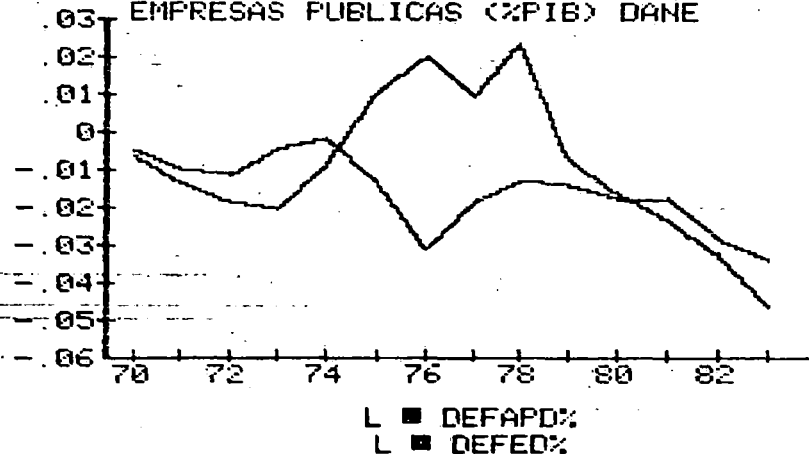
GRAFICO No. VI - 6

SUPERAUIT (DEFICIT) DEL GOBIERNO NACIONAL
INGRESOS (DIN) Y GASTOS (CONTR.)



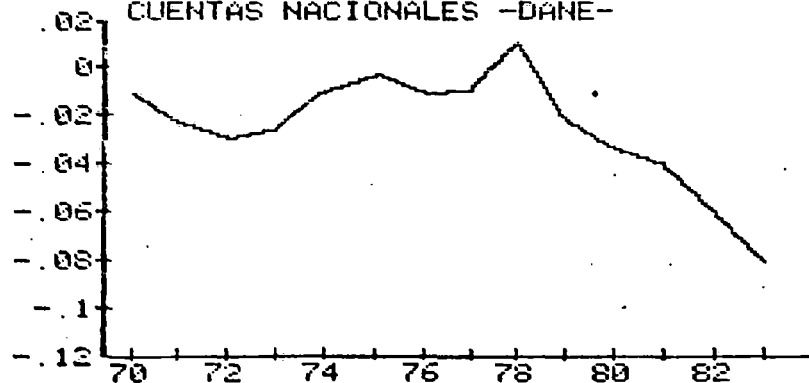
SIN INGRESOS NO TRIBUTARIOS DE LA CEC
CON Y SIN SERVICIO DE LA DEUDA COMO
GASTO CORRIENTE

SUPERAUIT (DEFICIT) DE LAS ADMINISTRACIONES Y
EMPRESAS PUBLICAS (%PIB) DANE



L ■ DEFAPD%
L ■ DEFED%

SUPERAUIT (DEFICIT) DEL SECTOR PUBLICO (%PIB)
CUENTAS NACIONALES -DANE-



INCLUYE ADMINISTRACIONES Y EMPRESAS
PUBLICAS SIN FONDO NAL. DEL CAFE

GRAFICO No. VI - 7

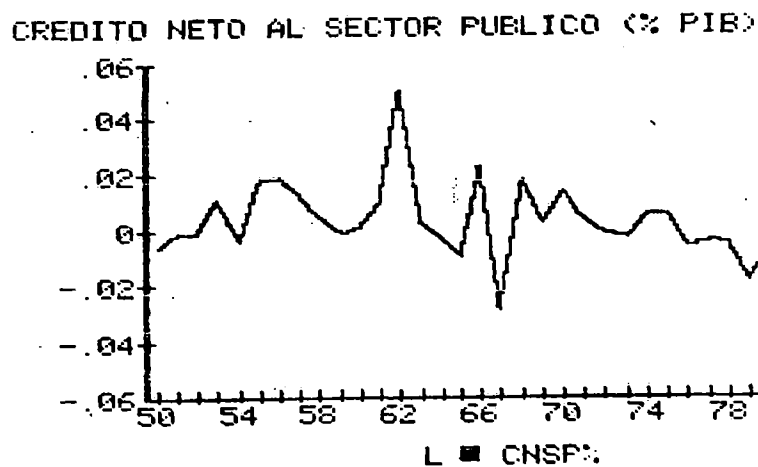
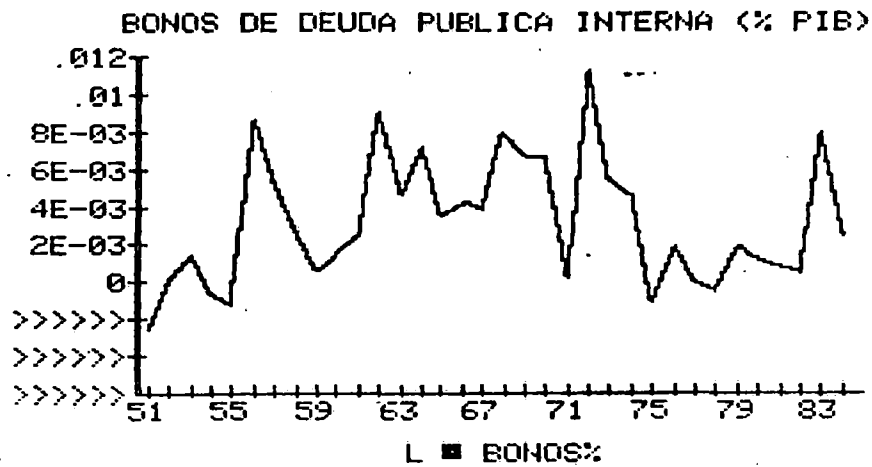
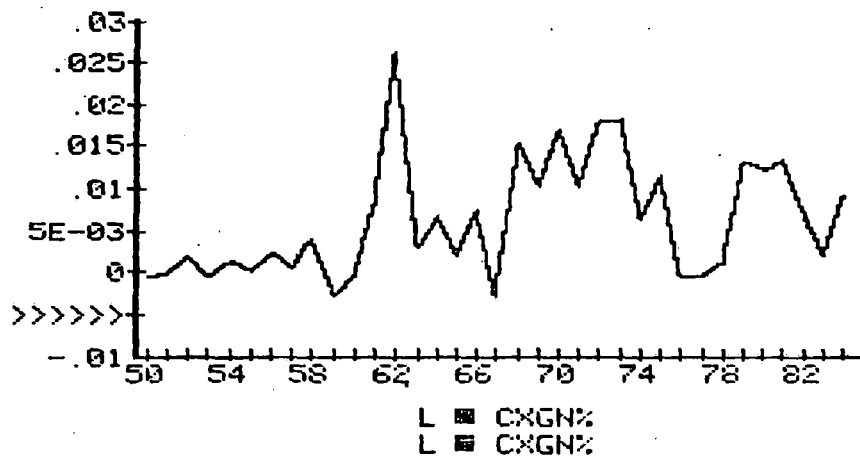
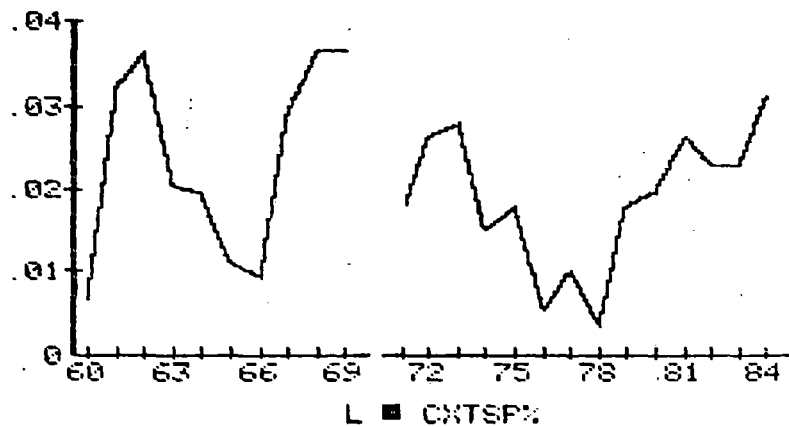


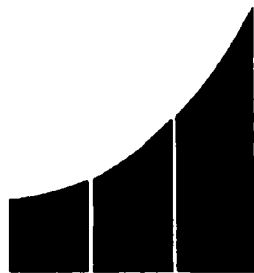
GRAFICO No. VI - 8

CREDITO EXTERNO AL GOBIERNO NACIONAL (% PIB)



CREDITO EXTERNO AL SECTOR PUBLICO (%PIB)





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.