

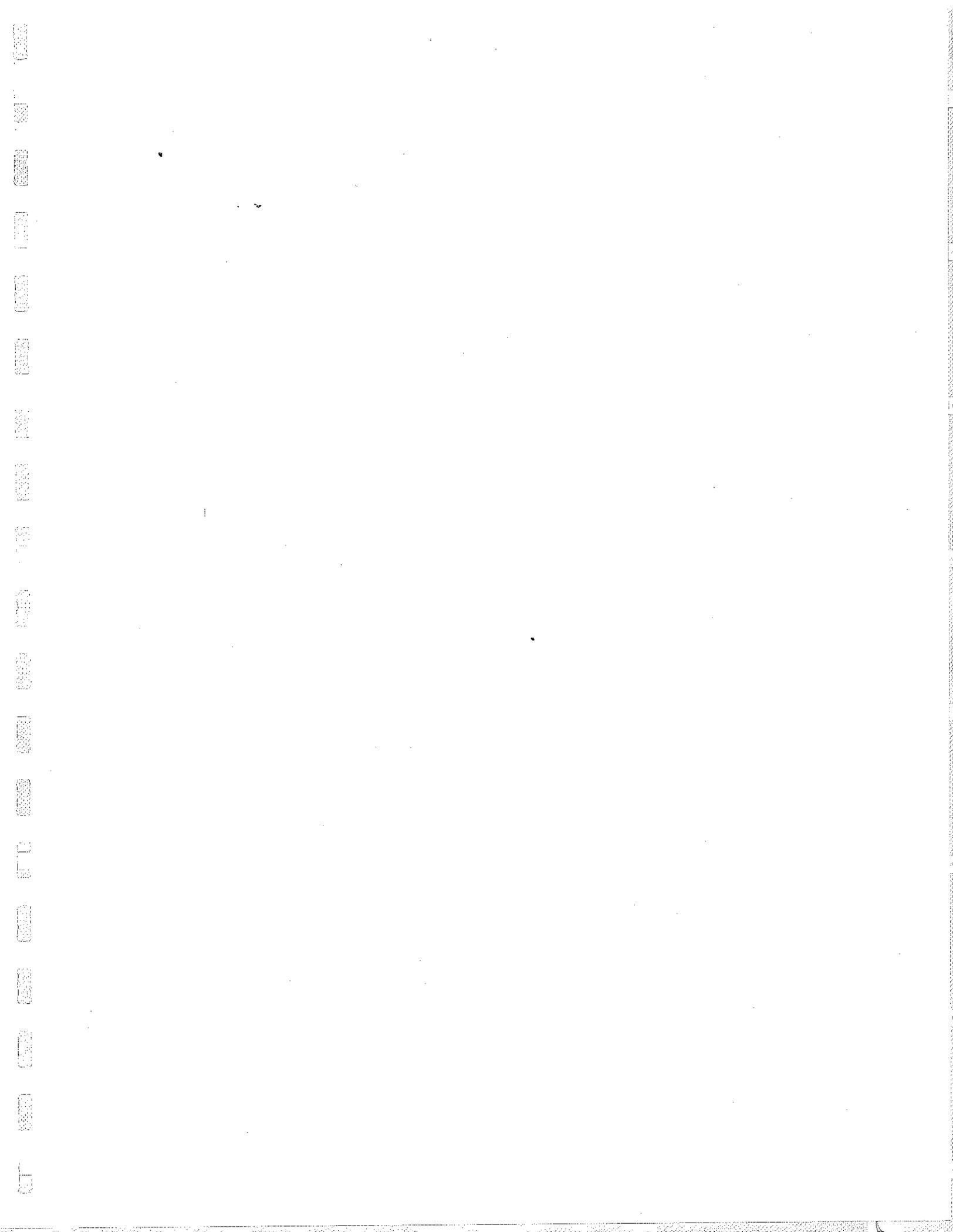


# CUADERNOS DE TRABAJO

COLOMBIA: BALANCE TRIBUTARIO 1990-1993

*OFICINA DE ESTUDIOS ECONOMICOS  
DIVISION DE ESTUDIOS FISCALES*

1994 AÑO I



U.A.E. DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES  
División de Estudios Fiscales

COLOMBIA: BALANCE TRIBUTARIO 1990-1993

Documento Elaborado por:  
Javier Avila Mahecha  
Sandra Pulido Diaz

Santafé de Bogotá, D.C., septiembre de 1994

## TABLA DE CONTENIDO

### INTRODUCCION

### PRIMERA PARTE: EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO 1970 - 1990.

1.	ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE SISTEMAS IMPOSITIVOS .....	4
1.1.	EFICIENCIA Y EQUIDAD .....	5
1.2.	RELACION CON LAS FUNCIONES DE LA POLITICA FISCAL .....	9
2.	TRANSFORMACIONES EN EL MODELO DE DESARROLLO ..	11
2.1.	EL ABANDONO DEL PROTECCIONISMO .....	11
2.2.	CONTENIDO DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO .....	15
2.3.	CRISIS Y ESTABILIZACION .....	17
3.	TENDENCIAS RECIENTES DE LA TRIBUTACION .....	23
3.1.	EVOLUCION EN AMERICA LATINA .....	24
3.2.	EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO .....	34
3.3.	ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DE COLOMBIA (1970 - 1990) .....	36
3.3.1.	Comportamiento del Déficit Fiscal .....	36
3.3.2.	Evolución del Gasto Público .....	43
3.3.3.	Ingresos Tributarios .....	49

**SEGUNDA PARTE: POLITICA TRIBUTARIA DE  
LOS AÑOS 90**

4.	LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION .....	59
4.1.	APERTURA ECONOMICA .....	59
4.2.	NUEVO REGIMEN CONSTITUCIONAL .....	65
	EL ROL DE LA POLITICA FISCAL .....	68
5.	LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL CUATRENIO 1990-1994 .....	70
5.1.	REFORMA TRIBUTARIA DE 1990: PRINCIPALES DISPOSICIONES .....	71
5.2.	REFORMA TRIBUTARIA DE 1992: PRINCIPALES DISPOSICIONES .....	74
6.	EFFECTOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA .....	80
6.1.	DEBATE SOBRE LA PERTINENCIA DE LA TRIBUTACION.	81
6.2.	RECAUDO .....	86
6.3.	INVERSION .....	89
6.4.	PRECIOS .....	98
6.5.	EQUIDAD .....	100
6.6.	CAMBIOS ADMINISTRATIVOS .....	105
7.	CONCLUSIONES .....	108

**BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

La economía colombiana ha experimentado durante los últimos años significativas transformaciones como resultado del cambio de orientación en el modelo de desarrollo, para posicionarla finalmente en un mercado mundial más integrado y competitivo.

La regulación estatal y el proteccionismo, antaño encargados de guiar la aplicación de los recursos a fin de consolidar la demanda interna y fomentar la producción nacional, van agotando sus posibilidades y tornándose ineficientes en su propósito general de promover el desarrollo y el crecimiento económicos.

En las etapas ulteriores de la industrialización sustitutiva de importaciones empieza a gestarse un cambio en el modelo de acumulación, manifiesto en un plan de fomento a las exportaciones, con la intención de afianzar los vínculos de la economía nacional con el mercado mundial. Sin embargo, el marco institucional de este período continúa empleando instrumentos comerciales, cambiarios y arancelarios, para salvaguardar la producción doméstica.

En la década de los años 70 la ineficiencia del Estado keynesiano y la necesidad de transformar los procesos productivos para hacerlos flexibles ante el copioso flujo de innovaciones tecnológicas, se suman a otros procesos configurando una nueva fase de acumulación del capital y una redefinición del papel del Estado.

Los pactos de integración subregional, la promoción de exportaciones no tradicionales y la diversificación de la oferta exportable reflejan la intención de los países latinoamericanos de afianzar sus economías en la esfera internacional

El tránsito desde el proteccionismo hasta las economías abiertas no ha sido totalmente armónico. En el camino se ha tropezado con la recesión mundial de los años 80, la crisis de la deuda externa latinoamericana, los programas de ajuste estructural de corte ortodoxo, etc.

En Colombia el impulso definitivo para internacionalizar la economía tiene lugar en los años 90. Para ello se llevan a cabo reformas en todos los ámbitos de la política económica.

En el terreno fiscal fue preciso adecuar la estructura tributaria a fin de permitir un tráfico más ágil y libre de las mercancías. Empero, era preciso cuidar que el relativo equilibrio de las finanzas públicas, alcanzado a lo largo de la segunda mitad del

decenio anterior, no fuera erosionado por la pérdida en los ingresos públicos derivada de la desgravación arancelaria. De no ser así, la financiación del déficit fiscal podría atentar contra otros objetivos de la política económica al inducir elevaciones en los tipos de interés, la tasa real de cambios y en el nivel general de precios.

Las anteriores circunstancias determinaban un complejo espacio macroeconómico, con pocos grados de libertad, donde la política fiscal estaba llamada a garantizar algunos objetivos concretos.

Este trabajo pretende establecer cuáles fueron los retos macroeconómicos planteados a la política tributaria de los años noventa y cuál el tipo de respuesta ofrecido.

Un punto fundamental será el examen del tratamiento que otorga el sistema a la eficiencia y la equidad es decir, cuál es la preocupación y cuáles las posibilidades del sistema tributario por, el crecimiento, el desarrollo, la estabilidad y la redistribución.

También se pretende determinar cuál es el actual perfil de la tributación en Colombia, siguiendo su evolución a través de las tendencias observadas en los veinticinco años precedentes y en especial, a partir de las modificaciones introducidas por las reformas de 1990 y 1992.

El desarrollo del trabajo se presenta en dos partes. La primera de ellas tiene el propósito de mostrar el comportamiento del sistema impositivo nacional en el período comprendido entre 1970 y 1990. Para ello se abordan en una primera sección, algunas consideraciones teóricas sobre la transformación de los sistemas tributarios, dedicando especial atención a los principios de equidad y eficiencia, así como a las relaciones que vinculan la tributación a las funciones de la política fiscal.

Entendiendo que la tributación es instrumento y manifestación del modo en que se aborde el problema del desarrollo, la segunda sección explora el modelo de acumulación adoptado en América Latina, durante el mismo período de referencia (1970-1990). Esta sección se ocupa concretamente de las circunstancias que rodearon el abandono del proteccionismo, del contenido del nuevo modelo de acumulación y de los procesos de crisis y estabilización de los años 80.

En la tercera sección se ilustran, en primer lugar, las tendencias recientes de los impuestos, especialmente en los países latinoamericanos y, en segundo término, se aborda el caso colombiano, para establecer a partir de las cifras fiscales, las principales transformaciones acaecidas en el sistema tributario del país.

La política tributaria desarrollada durante los años 90 se analiza en la segunda parte del trabajo. En este período, la modernización del Estado enfatiza su estrategia de eficiencia y democratización, a través de la internacionalización de la economía y la promulgación de una nueva Constitución Política.

Precisamente, la cuarta sección está dedicada a recoger en forma sumaria, los principales cambios ocurridos en el marco de la apertura económica y el nuevo régimen constitucional. Esta sección quiere mostrar cuál era el panorama macroeconómico en el que tuvieron lugar las reformas tributarias.

En la sección quinta se presentan los objetivos concretos perseguidos con las reformas, así como una síntesis de las principales disposiciones establecidas con la nueva legislación impositiva.

La sección sexta analiza los resultados de las reformas en consonancia con los principios que orientan la tributación. En el terreno de la eficiencia se presentan los principales efectos que pueden haber generado las reformas tributarias en el recaudo, la inversión y los precios, mientras que en relación con la equidad, los precios y la distribución del ingreso son las variables consideradas. Esta sección finaliza con una semblanza de los cambios registrados en el terreno administrativo que han configurado la actual Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Por último, se presentan algunas conclusiones que aluden en particular a cada sección del trabajo y, en general, a los resultados más relevantes del mismo.

## PRIMERA PARTE

### EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO 1970- 1990

Las tres secciones en las que se desarrolla la primera parte del trabajo tienen el propósito común de presentar el contexto teórico y económico en el que se enmarca la evolución de los sistemas tributarios de Colombia y América Latina, durante las décadas de los 70 y 80.

En particular se explora la concepción sobre la orientación que deberían tener dichos sistemas, a la luz de la economía del bienestar, indicando posteriormente los instrumentos con que cuenta la política tributaria para apoyar dicha orientación, así como la relación que se establece entre esos instrumentos y las funciones más generales de la política fiscal.

También se estudia la naturaleza del nuevo modelo de acumulación adoptado en Latinoamérica en las últimas décadas, tratando de efectuar la traducción de su contenido en el ámbito fiscal, ejercicio que se realiza para el caso colombiano.

#### 1. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE SISTEMAS IMPOSITIVOS

Un ligero repaso a la historia de la humanidad permite estimar, sin mayores indagaciones, cuán antiguas pueden ser las instituciones impositivas. Los aportes de carácter obligatorio que pesan sobre la producción, los ingresos o la riqueza de las personas y las comunidades son ya mencionados en la Biblia, donde se habla de los diezmos, contribución del 10% de la producción, destinada a mantener a los viejos y a financiar otros propósitos redistributivos.

La esclavitud, los servicios militares no retribuidos, las ofrendas forzosas a las deidades, son también manifestaciones concretas de sistemas de tributación cuya naturaleza obligante está soportada en ocasiones por la fuerza física, por el consenso de una sociedad que juzga como aceptable la condición, por la concurrencia de fundamentos místicos o por la necesidad de reunirse en un esfuerzo común para enfrentar determinadas situaciones.

En el camino recorrido desde entonces hasta nuestro tiempo han sido creadas nuevas instituciones, las relaciones sociales se han tornado más complejas y los lindeles de las comunidades son desdibujados por los avances tecnológicos. Esto se refleja en los sistemas tributarios de varias maneras:

En primer lugar, el carácter obligatorio de los impuestos comienza a fundarse, por regla general, en el consenso de las sociedades, mediatizado a través de mecanismos de representación política. Es cierto que estos mecanismos reproducen también relaciones de poder y dominación que corrompen la pretensión de vincular la democracia a la construcción de los sistemas impositivos. Como quiera que sea, puede señalarse que, con independencia de las características de los modos de producción, el soporte de la tributación ha venido forjándose más consensuada y menos brutalmente.

En segundo lugar, la aparición del dinero ha dotado con nuevos ropajes al tributo. Bajo su silueta monetaria, la imposición permite que la acción estatal goce de todas las prerrogativas que confiere el medio de cambio universal, liberándose de este modo, del engorroso problema de gestión que supone el manejo de una recaudación en especie.

En tercer lugar, los sistemas impositivos han debido adaptarse a las cambiantes condiciones de las comunidades, en cuyo interior y entorno las relaciones sociales alcanzan permanentemente mayores escalas de complejidad. La desigualdad social, la búsqueda del desarrollo, los nexos de toda índole con otras comunidades, la intención de promover sectores económicos específicos, etc, se convierten en exigencias que llevan a evaluar y repensar continuamente los sistemas tributarios.

A comienzos del siglo XX, por ejemplo, las estructuras impositivas de los países en vía de desarrollo estaban basadas en gravámenes sobre el comercio exterior y sobre consumos específicos. Paulatinamente los impuestos directos empiezan a ganar participación en la composición de los ingresos públicos, hasta que el impuesto sobre la renta personal y de las empresas se consolida, en muchos de los casos, como la principal fuente de ingresos tributarios.

### 1.1 EFICIENCIA Y EQUIDAD

El propósito de que la economía pública sea orientada por los principios fundamentales de eficiencia y equidad no es sencillo de alcanzar, por la relación inversa que en el límite suele existir entre una y otra. Así, mientras que la eficiencia reclama simplicidad y uniformidad, es posible que desde la perspectiva de la equidad sea necesario introducir excepciones, compensaciones, etc.

En este orden de ideas, uno de los problemas más importantes que se enfrenta en el diseño de sistemas impositivos es el de decidir,

cuándo un cambio en el sistema arroja, en términos netos, resultados positivos para el bienestar de la sociedad. Es decir, que se trata de juzgar si un aumento en la eficiencia puede o no, ser más que compensado por las pérdidas que se generan en equidad, o en la otra dirección, hasta dónde debe mejorar la equidad como consecuencia de una disposición, conociendo que dicha norma acarrea determinadas pérdidas de eficiencia económica.

La Gráfica No.1 ilustra en términos muy sencillos un problema relevante en el diseño de los sistemas impositivos. Las curvas allí representadas muestran la frontera de posibilidades entre eficiencia y equidad. La fuerte concavidad que tienen éstas en los extremos indica que poco o nada se puede ganar en uno u otro terreno, cuando la contraparte alcanza niveles muy bajos.

Los sistemas fiscales se pueden situar en cualquier punto del área de posibilidades de intercambio. Un punto como A representa un sistema que no es óptimo, pues aún bajo las condiciones técnicas que le son propias, es posible mejorarlo, ocupando cualquier punto del área sombreada, sin que tal cambio implique pérdidas en equidad o eficiencia. El punto A corresponde a sistemas impositivos mal diseñados. Lo deseable es que los sistemas se encuentren en la frontera de posibilidades, tal como ocurre con los puntos B, C, y D. En estos casos, las modificaciones en el sistema implican necesariamente una pérdida en alguna de las dos variables. Llevar el sistema desde B hasta C, por ejemplo, supone sacrificar parte de la equidad a cambio de una mayor eficiencia.

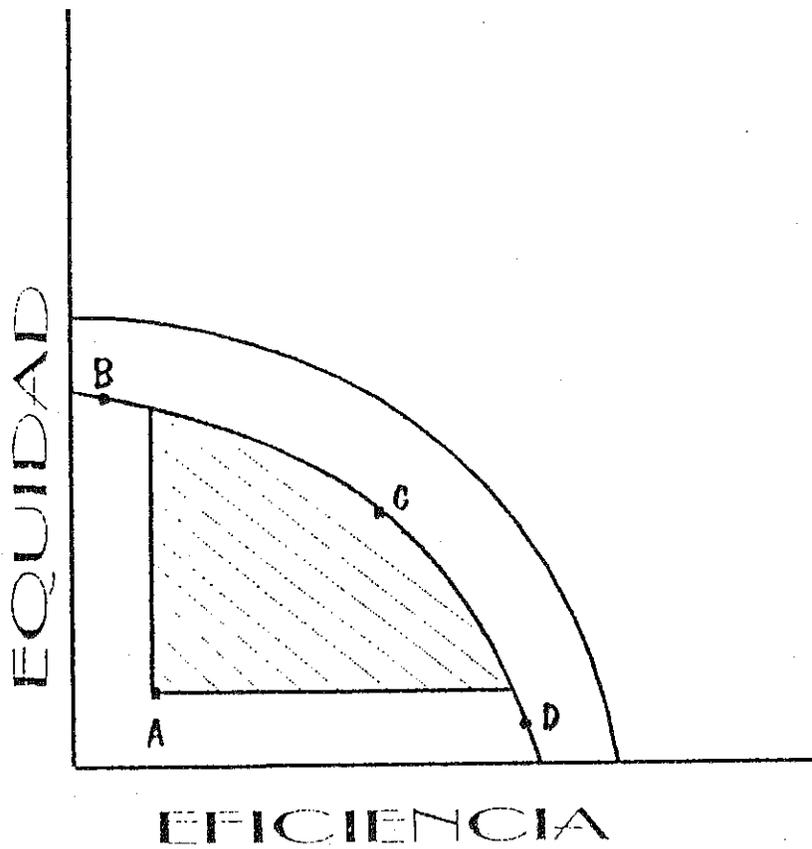
Los desplazamientos a lo largo de la frontera de posibilidades se producen cuando se emprende algún tipo de reforma en el sistema. Por otra parte, los traslados de la frontera dependen del estado de la tecnología dentro del cual es un argumento importante, el estudio y diseño de sistemas impositivos alternativos.

La curva con trazo discontinuo que aparece en la Gráfica No.1 representa un nuevo sistema que es esencialmente mejor al representado por la curva más interna.

Para escoger un sistema, dentro del conjunto de opciones que ofrece la frontera de posibilidades, es preciso conocer las preferencias de la sociedad en cuestión, es decir, cuál es el grado de aversión a la desigualdad y cuáles las prioridades de crecimiento y eficiencia. Si al mapa de curvas de indiferencia social sobreponemos la frontera de posibilidades entre eficiencia y equidad, se encuentra que según esas preferencias, el punto óptimo es el C y también se puede observar que A es preferible a B (ver Gráfica No.2).

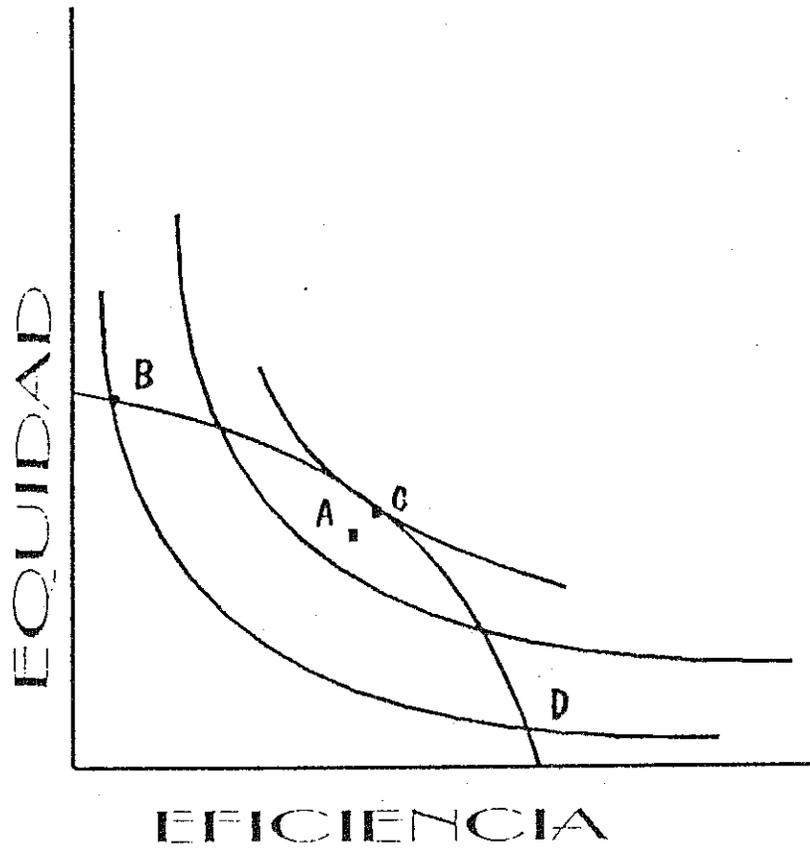
# GRAFICA NUMERO 1

## SISTEMAS TRIBUTARIOS ALTERNATIVOS



## GRAFICA NUMERO 2

### ELECCION DE UN SISTEMA IMPOSITIVO OPTIMO



## 1.2 RELACION CON LAS FUNCIONES DE LA POLITICA FISCAL

La tributación está inmersa dentro de la política fiscal, lo que implica que su orientación debe guardar correspondencia con las funciones que ésta desarrolla.

Una de las principales funciones es la provisión de bienes públicos, que es atendida a través del manejo del gasto estatal. La redistribución de la renta y la estabilidad económica, son otras dos funciones de gran relevancia<sup>1</sup>. En ellas, los instrumentos de la tributación desempeñan un papel esencial para la obtención de sus objetivos.

El impuesto sobre la renta constituye el mecanismo primordial para procurar la redistribución. La utilización de tarifas diferenciales, así como la exención de la franja inferior de la renta son las alternativas tradicionalmente empleadas para lograr este cometido. Los impuestos al consumo, a pesar de su regresividad, pueden adoptar una estructura que incorpore en el sistema tributario algunos rasgos de progresividad. En el contexto de impuestos al gasto, por ejemplo, las tarifas diferenciales y la exención del tramo inferior brindan algunas posibilidades para la redistribución.

El IVA frecuentemente es señalado como un impuesto regresivo. Sin embargo, la exención o asignación de tarifas reducidas para los bienes básicos le confieren al impuesto un carácter progresivo en los estratos sociales de baja renta, al tiempo que se aplican tarifas elevadas sobre el consumo de bienes suntuarios.

Por otra parte, en la búsqueda de la estabilidad económica, la tributación juega un papel importante, mediante la adecuación de las tarifas impositivas al ciclo económico. Así, en las fases recesivas se puede pensar que los tipos impositivos descienden para animar la demanda efectiva, mientras que en el auge éstos se incrementan con el propósito de contraer la demanda, moderar la inflación, y generar un superávit en el balance público.

En algunas ocasiones, apartándose de la neutralidad, el sistema tributario estimula actividades consideradas estratégicas, bien por su impacto en el incremento del PIB o por sus efectos en la calidad de vida de la población. Esta orientación de la política tributaria también permite alcanzar mayor estabilidad, al estimular

---

1. A propósito de las funciones de la política fiscal puede consultarse: MUSGRAVE, R y MUSGRAVE, P. "Hacienda Pública teórica y aplicada". Cap. I.

SAMUELSON, P. NORDAUS, W. Economía. Caps. XXXII y XXXIII.

la generación de empleo, y propiciar un clima favorable para el mejor estar de la sociedad.

En los países en vías de desarrollo los sistemas tributarios pretenden lograr: independencia relativa de los ingresos tributarios respecto del sector externo, suficiencia para financiar el gasto público y acercamiento a los principios generales de la tributación.

Análogamente, estos sistemas tributarios buscan constituirse en un activo instrumento de política económica que coadyuve en la promoción del desarrollo económico y social. Estos pretenden tener la suficiente capacidad de adaptación para que, respetando los principios generales y las características específicas de cada economía, puedan modificarse adecuadamente, asimilando los accidentes coyunturales y las dificultades que, como en el caso de la inflación, se tornan recurrentes.

Algunos objetivos perseguidos por los sistemas tributarios de las economías menos desarrolladas pueden puntualizarse así:

- Crear una base de imposición interna que permita romper la excesiva dependencia tributaria del sector externo.
- Acercar el sistema tributario a los principios de: equidad, y eficiencia.
- Cuidar que los ingresos tributarios sean la principal fuente de financiación de los gastos del sector público.
- Propender por la neutralización de las inequidades que en el sistema han sido incorporadas por la inflación.
- Hacer de la tributación un activo instrumento de política económica que coadyuve en el propósito general de promover el desarrollo económico y social.
- Fortalecer y modernizar la administración tributaria a fin de que ella pueda responder a todos los retos planteados.

## 2. TRANSFORMACIONES EN EL MODELO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA

En esta sección se presentan las características fundamentales del modelo de desarrollo en el que se inscriben las tendencias seguidas por la política tributaria en América Latina. En primer lugar se exploran las razones que motivaron el agotamiento del modelo de corte keynesiano que prevaleció en la región hasta bien avanzada la década de los 70. Seguidamente se considera el contenido básico del nuevo modelo de acumulación que bajo el estandarte de Eficiencia y Democratización se adopta y aplica en los últimos veinte años. Finalmente, el tercer apartado se ocupa de analizar el desarrollo de este proceso en Colombia, especialmente a partir del programa de ajuste macroeconómico de mediados de los años 80.

El propósito de la sección es el de caracterizar el entorno económico en el que se realizan las reformas tributarias de 1974, 1983 y 1986, de modo que pueda entenderse de mejor manera el rumbo seguido por el sistema tributario colombiano durante este período.

### 2.1 EL ABANDONO DEL PROTECCIONISMO

Durante el período comprendido entre la posguerra y la primera parte de los años 70, el paradigma keynesiano tuvo una notable influencia en la conducción de las economías capitalistas. Se destacan en América Latina, como manifestaciones concretas de tal influencia:

- La adopción de un modelo de desarrollo económico fundado sobre los pilares del proteccionismo y la industrialización sustitutiva.
- La inestabilidad de los regímenes políticos por el frágil equilibrio de fuerzas sociales en que se sustentaba el modelo de desarrollo. Tal fragilidad condujo en ocasiones a la instalación en el poder de gobiernos de corte nacional populista y, en otras, de regímenes de facto.
- La intensión irregularmente cristalizada, de patrocinar el gasto y la inversión sociales.

Esta forma de entender la actuación del Estado empieza a replantearse, primero, como resultado del reordenamiento del sistema económico internacional y, segundo, por la intención de adaptar los regímenes políticos a las necesidades y reclamos de la sociedad.

El reacomodamiento en los roles y relaciones de la economía mundial fue propiciado por las exigencias de una nueva fase de acumulación internacional del capital. A su vez, la gestación de la nueva

fase, tiene lugar en un contexto caracterizado por la pérdida de la hegemonía económica de los Estados Unidos y la redefinición del papel que el Estado debería cumplir en el proceso de acumulación.

En lo relacionado con la erosión de la preminencia económica de un solo país, ella puede explicarse por la concurrencia de diversos factores que socavaron las bases políticas técnicas y económicas del emporio. De una parte, la intervención del ejército americano en los conflictos de Vietnam y el Medio Oriente demandó ingentes recursos a cuenta del presupuesto nacional, sin que los resultados ulteriores fueran satisfactorios. Esta situación condujo a que la comunidad internacional y los propios ciudadanos de la unión americana, cuestionaran aquellas actuaciones e impusieran al gobierno, una suerte de tácita obligación para tornar más consensuadas esa clase de decisiones.

Simultáneamente, los avances tecnológicos en el terreno de la informática, la robótica y las telecomunicaciones, irrumpían en los mercados en forma vertiginosa e incontenible. La pronta incorporación de tales innovaciones se hacía imperiosa a fin de mantener las empresas en la frontera óptima de las posibilidades técnicas de producción. Sin embargo, tal propósito reñía con la estructura productiva del modelo fordista, basado en la concentración del capital fijo.

Se funden entonces las bases para erigir un nuevo aparato productivo, donde la rigidez del capital fijo pierde espacio considerable frente a la flexibilidad de las innovaciones tecnológicas. La concentración de los recursos estalla y se difumina en unidades productivas atomizadas que, no obstante, mantienen entre sí una cohesión acorde con las premisas de la nueva fase de acumulación, cohesión que se garantiza a través de la transnacionalización del capital.

A todo lo anterior debe añadirse la contraproducente coyuntura petrolera de 1973, que sin duda alguna acentuó los perfiles de la crisis de acumulación, por sus efectos sobre los costos de producción y la demanda agregada.

Por otra parte, el Estado benefactor que prevaleció durante el tercer cuarto de este siglo, permitió que los gastos, especialmente los destinados a programas de salud, educación y asistencia social, desbordaran las posibilidades financieras de los ingresos corrientes. Un reflejo de esto es que para el promedio de las siete naciones más industrializadas del mundo, el gasto total como

proporción del PNB pasó de ser 29.3% en 1961 a 37.9% en 1976<sup>2</sup>. El déficit correspondiente se financió con expansión monetaria y a mediados de los años 70, el índice de precios al consumidor para estos países, no podía escribirse con un sólo dígito. De allí surge la justificación para promover un Estado menos intervencionista y regulador, que ceda espacio a la gestión de los particulares.

El abandono del modelo de desarrollo predominante en América Latina hasta comienzo de los años 70, se elucida en gran parte por los cambios operados en el sistema económico mundial. Empero, también existen acontecimientos endógenos que propician la búsqueda de una alternativa de desarrollo.

Recuérdese que el patrón de acumulación de la industrialización sustitutiva no surge como resultado de una decisión autónoma de los gobiernos locales, si no más bien, como una lógica consecuencia derivada de la crisis mundial y el deterioro de los mercados para las exportaciones de productos primarios. Esta situación se patentiza en el hecho de que, cuando mejoraron las condiciones del intercambio mundial, el pretendido modelo de desarrollo hacia adentro perdió dinámica y, salvo las excepciones de Brasil, Méjico y Argentina, la mayoría de países latinoamericanos restituyeron, en mayor o menor grado, la dependencia del sector externo para impulsar su crecimiento económico.

No cabe duda de que durante este período, las economías de la región experimentaron notables transformaciones. Los tímidos intentos desplegados en la fase primario-exportadora para consolidar una industria nacional, se multiplicaron y algunos de ellos pudieron consolidarse, fundamentalmente en la producción de bienes de consumo.

Este proceso, construido sobre las precarias alianzas políticas de los exportadores y la nueva burguesía urbano-industrial, tuvo un carácter parcial y dual<sup>3</sup>. Si no se contemplan las excepciones señaladas, el modelo es parcial porque la sustitución de importaciones se restringió a los bienes de consumo, mientras que el proceso contenía intrínsecamente el estímulo a la importación de bienes intermedios y de capital. El carácter dual se revela en la marcada disociación entre los sectores rural-primario y urbano-industrial.

---

2. MEDELLIN, P. "Desnacionalización del Estado y transnacionalización del capital". FESCOL, Bogotá 1991.

3. FURTADO, C. "La economía latinoamericana, formación histórica y problemas contemporáneos". Caps. XI y XII, 1982.

Durante mucho tiempo el primero de aquéllos se mantuvo huérfano, de cualquier transformación en su estructura productiva, mientras que el segundo, nutrido por los recursos del capital privado, también tenía consigo el apoyo del sector público, cuando no su intervención directa que permitió, en algunos países, la consolidación de un fuerte sector económico estatal.

Otra característica propia de este proceso de acumulación fue la marginalidad de gruesas capas de la población (campesinos, pequeños propietarios rurales y asalariados urbanos) que sólo se incorporaban a la economía como proveedores de alimentos y fuerza de trabajo.

En lo tocante con la tecnología importada por las industrias locales, ésta tenía el doble vicio de su obsolescencia moral y su falta de correspondencia frente a los recursos y necesidades de las naciones donde iban a instalarse. En la mayoría de casos se trataba de tecnologías con rendimientos a escala, intensivas en el uso de capital y demandantes de hidrocarburos. Esto contrastaba con el reducido mercado que conformaba la franja de la población con capacidad adquisitiva para demandar los costosos productos de la protegida industria nacional. Tampoco se tenían en cuenta la abundancia de mano de obra y la escasez de capital y combustibles.

En una síntesis muy apretada puede señalarse que dentro de las condiciones internas que preparan en América Latina el derrumbamiento del antiguo modelo de desarrollo se encuentran:

- La concentración del proceso de industrialización en la producción local de bienes de consumo que intrínsecamente renovaba la dependencia del sector externo y de sus vicisitudes, pues se requería un comportamiento favorable de los precios y el volumen de las exportaciones, para financiar con estos recursos la importación de bienes intermedios y de capital.
- El marginamiento de amplias capas de la población de los beneficios de la industrialización, así como la desatención de los reclamos sociales y de la estructura productiva del sector primario, que aunados crearon un clima de inestabilidad política y tensión social.

"En esencia, el modelo fordista periférico que emergió de la aplicación de estas políticas no desarrolló capacidad de reproducción y de transformación."<sup>4</sup>

---

4. URIBE, F. "Desarrollo Regional en el Nuevo Entorno de Políticas Públicas. Un Nuevo Rol para el Estado Latinoamericano". Cuadernos de Economía No. 17. UNAL 1992. p.18.

En el contexto de las circunstancias esbozadas en esta sección, surge una alternativa para la transformación del Estado Latinoamericano, que bajo el rótulo de la Modernización, pretende crear las condiciones apropiadas para insertar la región en la nueva fase de acumulación del capitalismo y, al mismo tiempo, tratar de cerrar la brecha institucional abierta entre el Estado y la sociedad civil.

## 2.2 CONTENIDO DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Tal como se indicó en el apartado precedente, la nueva fase de acumulación exige un reacomodamiento de las relaciones internacionales de intercambio, una relocalización espacial de los procesos productivos y, por tanto, una reestructuración tecnológica de los mismos, así como un replanteamiento de la función económica del Estado. Desde otra perspectiva, también era preciso que cualquier propuesta de reforma tratara de ganarle terreno a la desinstitucionalización reinante que había conducido, por una parte, a deslegitimar política y socialmente la gestión del Estado y, por otra parte, a resolver los conflictos sociales allén de un inicuo marco legal.

Cualquier tentativa de reforma del Estado se ve inmediatamente enfrentada a la contradicción básica que se haya subsumida en tales requerimientos. En efecto, bajo las nuevas condiciones de acumulación se concibe la gestión estatal como encaminada a garantizar una situación de estabilidad y libertad, en donde la iniciativa privada y las fuerzas del mercado señalan los derroteros de la economía. Por tanto se trata de limitar el carácter regulador e intervencionista del Estado. Por el contrario, en el otro lado de la balanza, la pretensión de reinstitucionalizar la sociedad, demanda a todos los niveles una efectiva presencia estatal.

El tipo de reformas adoptadas en América Latina durante los últimos veinte años, buscó resolver esta contradicción a través de la fórmula Eficiencia-Democracia. El contenido de esta propuesta implicaba:

- "1- Adecuar las estructuras y prácticas productivas y de circulación y las instancias de regulación del Estado, a los nuevos requerimientos de la competencia capitalista mundial.
- 2- Abrir y reacomodar los canales de expresión y participación ciudadana en función de vincular a las comunidades a la gestión y definición de ciertos asuntos públicos.

3- Reestructurar la administración pública con base en los principios de eficiencia y eficacia, requeridos por una cada vez más libre y mayor movilidad de los recursos y de la iniciativa privada, todo con el propósito de descongestionar al Estado en las tareas en que había mostrado incapacidad para promover el desarrollo del capital, para estimular la iniciativa privada y para contener y resolver las tensiones y conflictos sociales dentro del orden establecido."<sup>5</sup>

"El entorno de políticas de desarrollo que se está estableciendo en los países latinoamericanos requiere de un traspaso del rol dinámico desde el Estado hacia el sector privado con un fuerte énfasis en el sector empresarial. El Estado tratará en general de proveer el marco en el cual la sociedad civil pueda desarrollar sus actividades. Su papel girará en lo esencial alrededor del mantenimiento de:

- 1- La estabilidad macroeconómica,
- 2- la garantía de certidumbre institucional,
- 3- el control de comportamientos rentistas,
- 4- la minimización de los costos transaccionales,
- 5- la disminución de las barreras de entrada a las actividades económicas,
- 6- y la equidad en el acceso a los recursos."<sup>6</sup>

En el caso colombiano, que no toma demasiada distancia respecto de otras experiencias de países latinoamericanos, la búsqueda de la eficiencia implicó, no tanto una reducción en el tamaño del sector público, como sí una reestructuración del mismo, haciendo que el aparato institucional se adecuara paulatinamente a la redefinición de sus objetivos.

Esta mutación del Estado que en América Latina se ensaya primeramente con la connivencia de gobiernos de facto, se presentó en Colombia en forma menos abrupta, en parte porque las favorables coyunturas económicas de los años 70, dieron algún margen de maniobra a las administraciones de turno.

La crisis en la balanza de pagos, que en la práctica representaba una forzosa inscripción en el club de estados neoliberales sólo se produjo en Colombia hacia 1983. A partir de ese momento, bajo la supervisión de las entidades multilaterales, la economía colombiana se inscribe en un costoso y al parecer necesario proceso de ajuste.

---

5. MEDELLIN TORRES, P. *op.cit.*, p 49.

6. URIBE, F. *op.cit.*, p.25.

El proyecto de modernización del Estado en su componente de Eficiencia se manifiesta entonces de modo concreto en el desmonte de subsidios, la desregulación de precios, el incremento en las tarifas de servicios públicos, la privatización de una parte de las empresas públicas, etc.

Este tránsito no podía menos que exacerbar los conflictos sociales preexistentes y añadir a éstos algunos más. Es en este contexto donde se torna especialmente importante la otra parte de la fórmula eficiencia democracia. Se impulsa entonces la descentralización política, administrativa y fiscal, alentando al unísono la comunicación entre ciudadanos y el nuevo Estado, a través de remozados o recién creados canales de participación.

### 2.3 CRISIS Y ESTABILIZACION

En los albores de los años 80 una profunda recesión económica se enseñoreaba en el panorama internacional. Los países en vía de desarrollo se enfrentan, bajo tales circunstancias, a un cierre de los mercados de sus exportaciones que debilitó sus ingresos y comprometió el cumplimiento de las obligaciones financieras adquiridas con la Banca Internacional.

El deterioro de las balanzas de pagos y las dificultades para cubrir los intereses de la deuda externa, son contingencias que caracterizan en este período a las economías latinoamericanas. A fin de corregir tales desequilibrios, estas naciones demandan un mayor flujo de ingresos foráneos, que, dadas las condiciones recesivas, sólo pueden obtenerse con el aval de las entidades multilaterales de crédito. A su vez, éstas exigen que las economías en crisis se ajusten a un ortodoxo plan de estabilización.

En este apartado la atención se centra en el caso colombiano que, pese a haber enfrentado estas dificultades posteriormente y con menor severidad, ilustra igualmente el proceso de crisis y ajuste de las economías subdesarrolladas, siempre dentro del marco del nuevo modelo de acumulación.

La política de estabilización empleada bajo el modelo neoliberal, persigue crear las condiciones necesarias para mejorar las relaciones de intercambio, apelando a instrumentos de todos los ámbitos de la política económica.

La estabilidad macroeconómica se constituye entonces en una de las principales preocupaciones para el Estado, ya que las nuevas condiciones de la competencia internacional requieren una

estructura económica sólida que garantice la movilidad de capitales, eleve la productividad de la producción interna para que ésta pueda competir dentro y fuera del país y estimule la iniciativa privada, tanto de los nacionales como de los extranjeros.

La evolución de la economía Colombiana no fue ajena a la contracción económica mundial experimentada durante el primer lustro de los 80, asociada como lo muestran algunos indicadores macroeconómicos a las recesión internacional, los problemas de la deuda externa y las devaluaciones masivas de las monedas de importantes socios comerciales como Venezuela y Ecuador. A esto se sumaron la sobrevaloración de la tasa de cambio y la falta de incentivos adecuados para las exportaciones de productos no tradicionales.

El aparato productivo experimentaba una marcada recesión acompañada de una inflación elevada y persistente. Esta situación era ocasionada y estimulada por el desequilibrio de las finanzas públicas y el deterioro del sector externo. Razón por la cual resolver aquellos desequilibrios se convirtió en el eje de la política de ajuste macroeconómico.

El deterioro de la situación fiscal fácilmente observable por el incremento del gasto público, el debilitamiento de los ingresos tributarios y el cambio en la política de endeudamiento externo, tiene como causas internas "... la pérdida de dinamismo de los impuestos al sector externo, la inelasticidad del impuesto a la renta, y el rápido incremento de las transferencias de la nación a otros niveles del sector público, debido a los problemas de índole financiera y administrativa de los establecimientos públicos, y al desequilibrio estructural de los fiscos departamentales y municipales".<sup>8</sup>

Por otro lado, dentro de los factores externos que influyeron en la crisis de la deuda externa se cuentan entre otros: la elevación de las tasas de interés internacionales, la baja en los precios de materias primas producidas en países como Colombia, el deterioro de los términos de intercambio y el patrón de acumulación de una deuda financiada crecientemente por la banca privada.

7. Es importante resaltar que los cambios en la cuenta corriente, también son definidos como cambios en la inversión neta de un país, los cuales definen su posición de negociación con respecto al mercado internacional. Los países en desarrollo siempre se encuentran en una posición de negociación desventajosa, ya que generalmente, mantienen una deuda externa elevada y un déficit en la balanza comercial.

8. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Revista Economía Colombiana, Nos. 184 - 185. El Frente Fiscal (1982 - 1986). 1986.

Colombia, con el fin de superar los desequilibrios en la balanza fiscal, en las cuentas del sector externo e inspirar confianza a la banca internacional y obtener financiación, acoge el programa económico de "reajuste con crecimiento"<sup>9</sup>, programa que conlleva transformaciones significativas en los frentes fiscal, monetario y de comercio exterior. Cabe destacar que Colombia a diferencia de otros países Latinoamericanos tuvo una política de ajuste paulatina con una relativa flexibilidad que sin embargo gira en torno de las recomendaciones de los organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El proceso de reajuste en lo que tiene que ver con la política fiscal, centró su estrategia, por una parte, en una reducción del gasto público, frenando el crecimiento de los salarios oficiales, por debajo incluso del nivel de inflación, y controlando el crecimiento desordenado de algunos proyectos públicos, especialmente en el sector eléctrico. La otra parte del ajuste fiscal estuvo encaminada a elevar los ingresos tributarios a través de medidas orientadas a modificar la estructura tributaria:

- En 1982 mediante declaratoria de la emergencia económica, se decreta una serie de medidas que buscan dinamizar el impuesto de renta, incentivar la capitalización de las empresas y fortalecer los fiscos departamentales y municipales.
- En 1983 se reformó el impuesto a las ventas, transformándolo en un impuesto al valor agregado.
- En 1984 y 1985 mediante las Leyes 50 y 55 respectivamente, se creó un nuevo impuesto a las importaciones (sobretasa del 8%), se reducen las exenciones al impuesto sobre las ventas y se amplía el régimen de retención en la fuente.
- En 1986 la reforma tributaria elimina la doble tributación y reduce las tarifas impositivas bajo el supuesto de que se incrementarían los recaudos al disminuir los incentivos a la evasión. Dentro del proceso de descentralización fiscal y administrativa, se expide la Ley 12 que establece entre otros, los parámetros de distribución del IVA a los municipios - transferencias- teniendo en cuenta el número de habitantes y el esfuerzo fiscal de las diferentes localidades.

Por su parte, el propósito de la política monetaria en los primeros años de la década de los 80, consistió en controlar la oferta

---

9. El FMI recomienda típicamente que la mejor manera de superar un déficit en la cuenta corriente es a través de la reducción del déficit del sector público: aumento de ingresos corrientes del Estado y disminución del gasto gubernamental.

monetaria, a fin de mantenerla dentro de límites apropiados para garantizar la liquidez requerida por el sector privado, así como un mesurado crecimiento del nivel de precios. Para alcanzar tal objetivo se disminuyó la tasa de expansión del crédito otorgado por el Banco de la República al Gobierno Central, se utilizaron crecientemente las operaciones de mercado abierto para controlar los medios de pago, y se acudió a esporádicas elevaciones del encaje bancario destinadas a disminuir el multiplicador de la base monetaria<sup>10</sup>.

El sector externo siguió una política orientada a mejorar el saldo de la balanza de bienes y servicios, implementando para ello una devaluación del peso (1984) un programa de incentivos a las exportaciones no tradicionales, dando prioridad a los proyectos de exportación de petróleo y carbón y restringiendo el crecimiento de las importaciones.

El efecto de la política de reajuste en el comportamiento de los ingresos corrientes fue positivo al registrar crecimientos reales de 4.9, 7.3 y 22.6% en 1983, 1984 y 1985 respectivamente.

Durante 1986 el ritmo de crecimiento económico del país cambió, mostrando incrementos en el PIB del 5%. La bonanza cafetera fue indicada como la primordial causa de este suceso, bonanza que duró un muy corto período y luego de la cual los desequilibrios económicos persistieron, aunque cambió el énfasis de los mismos. La atención se desplazó desde los frentes fiscal y externo al monetario, pues en éste se hallaban, a juicio de las administraciones de turno importantes instrumentos para detener el desbocado proceso inflacionario.

Estos mecanismos de reajuste económico, estuvieron acompañados de transformaciones significativas en el aparato administrativo y político del Estado Colombiano. Tales transformaciones se manifiestan en procesos tendientes a lograr una democracia participativa -primera elección popular de alcaldes 1986- con cambios cuyo objetivo fue la descentralización administrativa y fiscal - primer régimen de planeación fiscal municipal y departamental- que da paso a la modernización del régimen administrativo departamental y gubernamental.

Es así como se hace manifiesto el reacomodamiento de la política desreguladora del Estado con la relativa autonomía otorgada a los niveles municipales y gubernamentales, asociado a un traspaso creciente de responsabilidades en materia de prestación de servicios públicos y en busca de una eficiencia administrativa y

---

10. CABRERA, M. "Déficit fiscal y política monetaria". Rev. Economía Colombiana Nos. 213 - 214. CGR, 1989.

una democratización real de las instituciones que legitimen el Estado vigente.

La desinstitucionalización del Estado Colombiano está en parte motivada por "La ausencia de espacios y de canales de participación política y social por fuera de las estrechas vías de un bipartidismo cuyas estructuras son poco aptas para estos menesteres, la debilidad tradicional de un sindicalismo disperso y poco representativo, así como la persistencia de las instituciones propias de nuestra "democracia restringida"<sup>11</sup>, "...las principales tesis que se esbozan y formulan sobre las transformaciones del Estado Colombiano, son las siguientes:

- a. La reorganización en curso se mueve en el escenario cada vez más dominante de la parainstitucionalidad, de tal manera que el horizonte principal de las reformas asume necesariamente la forma de la "reinstitutionalización", para recuperar los mecanismos de legitimidad y control perdidos.
- b. Tratándose de la rama ejecutiva y del funcionamiento de la administración, la orientación del cambio se caracteriza por una particular y suigeneris modalidad de descentralización territorial y de reordenación de las finanzas públicas, que apunta a garantizar mayor flexibilidad en la asignación de los recursos públicos, a recuperar legitimidad, y a contribuir a una redefinición de la participación del Estado en los procesos productivos.
- c. En la rama judicial el tono de las reformas parece más determinado por las urgencias de eficacia y eficiencia, y de recuperación de su valor perdido en razón del alto peso de la parainstitucionalidad, especialmente por factores tales como el narcotráfico, la actividad guerrillera y el desbordamiento de la criminalidad común"<sup>12</sup>.

"En la fase precedente del sistema capitalista la legitimación, el concepto y las expectativas sobre la democracia estaban ligadas a la existencia o al reclamo del llamado Estado benefactor. La crisis de la era neokeynesiana y el surgimiento de un nuevo período de acumulación y regulación estatal requieren de otras prácticas de legitimación a partir de las cuales nace otro concepto, otro paradigma de la democracia.

---

11. PIZARRO LEONGOMEZ, E. "Democracia Restringida y Desinstitucionalización Política". FESCOL, 1991, p.349.

12. ROJAS, F. y MONCAYO, V. "Tendencias de Reinstitutionalización del Estado en Colombia". FESCOL, 1991, p.244.

El concepto de la participación ciudadana, la descentralización política, las autonomías territoriales, la heterogeneidad de lo social, la pluralidad de los escenarios en donde se juega la democracia, la responsabilidad ciudadana en la gestión pública y el desarrollo colectivo irrumpen en el escenario de la construcción del orden social<sup>13</sup>.

---

13. RESTREPO, D. "Transformaciones Recientes en América Latina: La descentralización Mito y Potencia. El Caso Colombiano". Cuadernos de Economía No. 16. UNAL 1991.

### 3. TENDENCIAS RECIENTES DE LA TRIBUTACIÓN

En las últimas dos décadas se ha retomado el estudio de sistemas impositivos alternativos, ya que se considera que los diseños actuales están caracterizados por una complejidad tal que la búsqueda de mayor equidad ha provocado descensos más que proporcionales en la eficiencia y viceversa, con la consecuencia de situar el sistema por debajo de la frontera de alternativas óptimas, en un punto como A en la Gráfica No.1.

Esta situación ha permitido que se consideren propuestas de reformas tributarias, dentro de las que se destacan:

- Un impuesto sobre la totalidad de la renta, es decir ganando en simplicidad y eficiencia al eliminar el gran número de deducciones y excepciones que existen en la actual legislación.
- Estableciendo un impuesto uniforme sobre la renta o, al menos, reduciendo las grandes diferencias entre los tipos marginales, a las que se atribuyen buena parte de las motivaciones para evadir o eludir el pago de los tributos.
- Un impuesto general sobre el consumo o el gasto, complementado o no por gravámenes sobre las herencias y donaciones.
- Otras formas de impuestos sobre el consumo, tales como el impuesto a las transacciones o el impuesto al valor agregado.

En el viejo continente las dos últimas propuestas han ganado ya bastante terreno. El IVA se ha introducido en un buen número de naciones Europeas y más recientemente en Africa, Asia y América Latina.

Se arguye entre otras razones, para justificar la introducción de alguna forma de impuesto sobre el consumo:

- Que no se debe gravar el aporte de los individuos a la sociedad (la renta) sino lo que de ella detraen (el consumo).
- Que la imposición al consumo estimula el ahorro y con ello la acumulación y el crecimiento.
- Que resulta ser un tributo de más sencilla y menos costosa administración, etc.

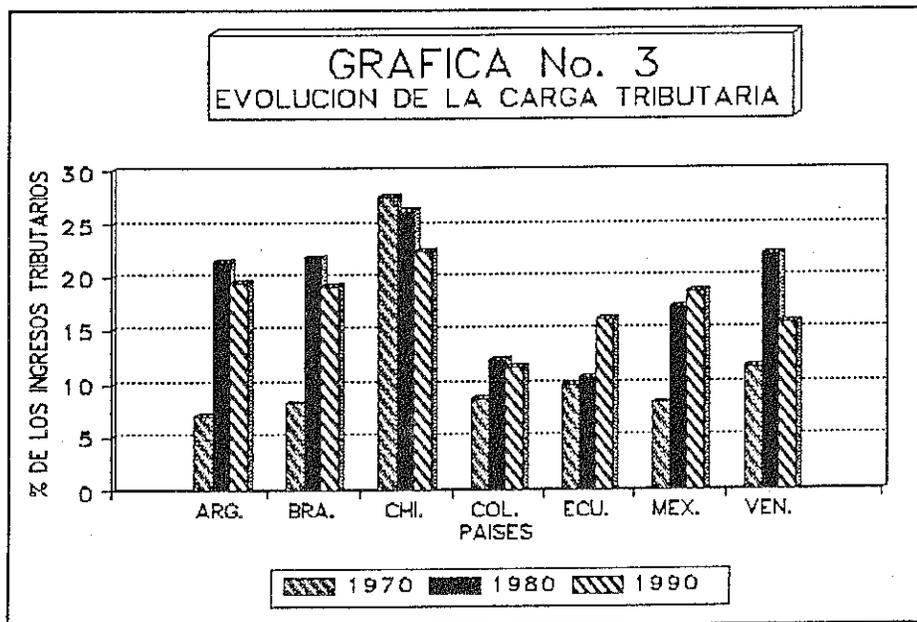
Los detractores de esta propuesta alegan por su parte que el impuesto es regresivo o que, en el mejor de los casos, tiene una progresividad mucho menor que la del impuesto a la renta.

Estas características tienen efectos distributivos que fomentan la concentración de la renta.

### 3.1 EVOLUCION EN AMERICA LATINA

América Latina heredó de su pasado colonial un sistema tributario basado en la imposición al tráfico internacional de mercancías y en gravámenes sobre consumos específicos. Los tributos al comercio exterior continuaron representando, hasta bien avanzado el presente siglo, la fracción más importante del recaudo en estos países, situación compatible con la protección a las industrias locales preconizada por el modelo de acumulación sustitutivo de importaciones.

Dependiendo del nivel de desarrollo económico y de los particulares procesos políticos y sociales de cada nación, la concentración de la carga tributaria sobre las actividades del sector externo va complementándose crecientemente con gravámenes sobre actividades domésticas. En las últimas décadas la carga tributaria ha tendido a elevarse y a alcanzar una mayor homogeneidad (ver Gráfica No.3)



Durante los años 60, el énfasis puesto por la comunidad internacional en los temas de equidad conduce a que los impuestos sobre los ingresos se incrementen en términos absolutos y

relativos<sup>14</sup>.

Dentro de la correspondencia que debe existir entre el sistema tributario y el modelo de desarrollo predominante se otorgaron incentivos fiscales a la industria, estímulos que en perspectiva se manifiestan dudosamente eficientes y causantes de inequidades en razón a la falta de selectividad con que fueron asignados.

Pese a los esfuerzos para fortalecer la tributación directa, las reformas de la década de los 60 llevaron a que el consumo y el incremento patrimonial constituyeran aproximadamente la base general de tributación. No obstante, emergen sobre estas características generales, algunas diferencias en los sistemas tributarios de los países de la región que se ilustran en el Cuadro No.1.

Para el promedio de América Latina los impuestos sobre la renta, los bienes y servicios y el comercio exterior constituyen más de las tres cuartas partes de los ingresos tributarios. La presión fiscal es de 11.5% con una dispersión media de más del 35%. Siendo los extremos Chile y Argentina con 27.6% y 6.9% respectivamente.

Los impuestos de renta participaron con cerca del 22% del total de tributos para el promedio de la región, con una dispersión muy alta en cuyo extremo superior se sitúan Venezuela con 66.3%, Méjico 39.5% y Colombia 39.1%, mientras que estos impuestos apenas participaban en el total de los ingresos tributarios con un 10% en Paraguay, 9.4% en Nicaragua y 5.3% en Uruguay.

Por tipo de impuesto, el recaudo generado en la imposición sobre bienes y servicios es el más importante en Latinoamérica, bordeando el 30% de la recaudación total. En Costa Rica este impuesto es más del 42% del total de ingresos tributarios. La misma fracción es de 41.6% en Brasil, 39% en Honduras y 37.7% en Nicaragua.

Los gravámenes sobre el comercio exterior ocupan el segundo lugar en importancia dentro de la recaudación total en Latinoamérica, en la que alcanzan una fracción superior al 25%. En este caso también es notoria la dispersión y son Ecuador, Dominicana y Bolivia las naciones donde estos tributos alcanzan una participación promedio superior al 50%. En los países de mayor desarrollo relativo esta proporción es notablemente menor: Brasil 8.6, Chile 12, Méjico 14.4 y Argentina 18.8%.

---

14. La tendencia de los sistemas impositivos a implementar o fortalecer los gravámenes sobre la renta estuvo indudablemente influenciada por la Misión Carter para Canadá.

**CUADRO No.1**  
**ESTRUCTURA DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS POR TIPO DE TRIBUTO**  
 (PORCENTAJE DE RECAUDACION TOTAL)  
 1970 (GOBIERNO CENTRAL)

PAISES	IMPUESTO RENTA	CONT. SOCIAL	IMPUESTO NOMINA	IMPUESTO PROP.	IMPUESTO BIENES Y SERVICIOS	IMPUESTO COMERCIO EXTERIOR	OTROS IMPUESTOS	PRESION TRIBUTARIA 1970
I. PAISES CON IVA ANTES DE 1970	10.5	33.75	0.1	2.4	34.8	7.8	6.1	10.4
BRASIL	15.7	33.3	0.3	0.3	41.6	8.6	-	8.2
URUGUAY	5.3	34.2	-	4.5	28	7	12.3	12.6
II. PAISES CON IVA DECADA 70	17.8	16.1	0.1	3.4	30	29.5	3	12.2
ECUADOR	20.4	-	-	1.3	19.9	54.7	3.5	10
CHILE	15.5	32.7	-	1.7	34.4	12	3.4	27.5
ARGENTINA	11.8	37.6	0.9	5.9	20.7	18.8	3.9	6.9
PANAMA	28.2	27.1	-	4.5	15.9	19.3	4.8	12.6
HONDURAS	22.2	3.4	-	1.1	39	32.5	1.5	11
BOLIVIA	15.2	-	-	4.6	29.9	48.4	3.6	8.1
NICARAGUA	9.4	13.1	-	7.8	37.7	30	1.7	9.1
COSTA RICA	19.8	15	-	0.5	42.8	20.3	1.3	12.3
III. PAISES CON IVA DECADA 80	26.8	7.6	1.4	2.5	29.4	26.5	7.5	10.6
MEXICO	39.5	21	1.4	-	31.7	14.4	1.3	8.2
PERU	20	-	3.5	4.9	36.8	17.9	16.7	13.9
DOMINICANA	21.6	4.7	-	0.6	22.8	48.5	1.5	14
COLOMBIA	39.1	12.2	2.2	2.1	15.8	23	5.3	8.7
IV. PAISES CON IVA HASTA 1990	30.9	7.4	0.4	5.9	23.1	25.6	6.6	10.7
PARAGUAY	10.1	11.9	1.2	7.7	30	28.4	10.8	10.4
EL SALVADOR	16.4	-	-	8.8	28.2	38	8.5	10.2
VENEZUELA	66.3	10.2	-	1.1	11	10.5	0.6	11.6
AMERICA LATINA	22.1	19.7	1.6	3.6	28.6	25.4	5	11.5

FUENTE: GOVERNMENT FINANCE STATISTIC YEARBOOK (FMI) 1981 Y 1991

De acuerdo con su participación en la recaudación total, las contribuciones sociales ocupan el cuarto lugar en importancia (19.7%), por su parte los impuestos sobre la propiedad y la nómina apenas superan el 5%.

En 1972 se celebra en México la Tercera Conferencia Interamericana sobre tributación auspiciada por la OEA y el BID. Las recomendaciones de esta conferencia estimulan el empleo de los instrumentos de la tributación en aras de alcanzar objetivos de carácter social y económico.

Los sistemas tributarios deberían prestar mayor atención al principio de suficiencia, según el cual los gastos corrientes del sector público deben financiarse hasta donde sea posible mediante ingresos corrientes. Igualmente se propuso que los aranceles continuaran desarrollando una función proteccionista, separando de los mismos aquella parte del gravamen que cumplía otra finalidad. En particular se promovió la idea de que la alteración de los precios relativos, bien en procura de una asignación óptima o de corregir las inequidades de un sistema mayoritariamente basado en la imposición al consumo, debería emprenderse a través de los impuestos de base doméstica.

En el curso de los años 70 fueron varias las naciones que incorporaron a sus sistemas tributarios un impuesto del tipo valor agregado. (Ver Cuadro No.2)

Durante esta década la carga tributaria se incrementó considerablemente, superando el 17% para el promedio de América Latina en 1980. De nuevo los impuestos sobre la renta, bienes y servicios y comercio exterior concentran la mayor parte de los ingresos tributarios. De estos gravámenes los únicos que disminuyeron en términos relativos fueron los impuestos sobre comercio exterior, mientras que la recaudación por renta y por bienes y servicios crece en dos y cuatro puntos del total de los ingresos tributarios respectivamente.

Se destaca el hecho de que los países petroleros de la región muestran una estructura tributaria concentrada en el impuesto sobre la renta. El aporte de estos impuestos al recaudo total alcanza en Venezuela cerca del 80%, 46% en Ecuador y 29.1% en México.

La dispersión relativa continúa siendo bastante elevada y en el extremo inferior se hallan naciones como Nicaragua, Uruguay y Guatemala, en donde el peso del impuesto gira alrededor del 11%.

**CUADRO No.2**  
**ESTRUCTURA DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS POR TIPO DE TRIBUTO**  
 (PORCENTAJE DE RECAUDACION TOTAL)  
 1980 (GOBIERNO CENTRAL)

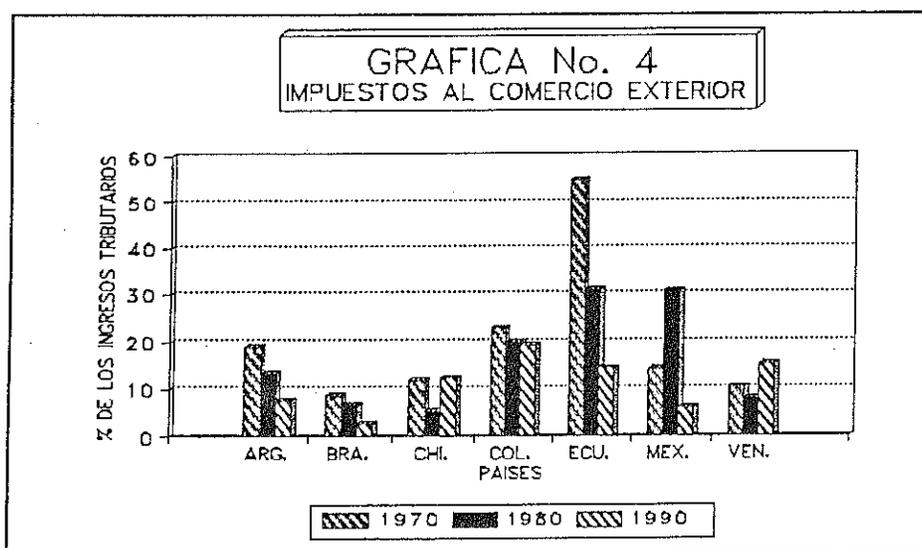
PAISES	IMPUESTO RENTA	CONT. SOCIAL	IMPUESTO NOMINA	IMPUESTO PROP.	IMPUESTO BIENES Y SERVICIOS	IMPUESTO COMERCIO EXTERIOR	OTROS IMPUESTOS	PRESION TRIBUTARIA 1980
I. PAISES CON IVA ANTES DE 1970								
BRASIL	12.6	26.1	1.7	2.5	47	10.9	2.1	21.4
URUGUAY	13.7	27.5	3.4	1.3	48.2	6.8	-	21.9
II. PAISES CON IVA DECADA 70								
ECUADOR	11.5	24.7	-	3.7	45.8	15	4.3	21
CHILE	20.6	15.6	-	1.8	33.8	20.9	7.2	15.5
ARGENTINA	46.3	-	-	1.3	20.4	31.1	0.6	10.6
PANAMA	21.4	21.1	-	0.6	46.1	5.2	6.3	26.3
HONDURAS	16.6	16.6	-	-	33.3	-	33.3	21.4
BOLIVIA	28.9	28.8	-	2.4	22.8	14.1	2.7	19.8
NICARAGUA	27.7	-	-	1.1	33.1	37.9	-	12.3
COSTA RICA	-	22.2	-	-	44.4	22.2	11.1	44.3
III. PAISES CON IVA DECADA 80								
MEXICO	8.9	10.1	-	6.8	42.7	28.8	2.5	20.1
PERU	15.1	25.9	-	1.9	27.5	28.3	1.1	17.2
DOMINICANA	23.1	11	1.7	1.7	31.9	28.2	5.6	11.4
GUATEMALA	29.1	13.2	0.7	0.6	27.5	30.9	0.2	17.2
COLOMBIA	23.8	13.4	4	3.7	39.1	27.1	3.7	7.5
IV. PAISES CON IVA HASTA 1990								
PARAGUAY	24.8	4.9	-	0.9	27.7	40.2	1.2	11
EL SALVADOR	13.6	12.7	-	1	33.7	22.7	16	9.1
VENEZUELA	24.2	11	3.8	2.3	31.3	20	7.1	12.2
AMERICA LATINA	39.9	7.1	0.8	5.5	20.4	21.1	4.1	14.4
	17.7	16	1.2	8.9	18.1	23.1	12.2	9.3
	22.5	-	-	7	38	32.2	-	11.6
	79.4	5.4	1.1	0.6	5	7.9	0.2	22.2
	25	16.9	2.3	2.7	32.5	23.1	6.8	17.5

FUENTE: GOVERNMENT FINANCE STATISTIC YEARBOOK (FMI) 1981 Y 1991

La tributación sobre las actividades de producción y consumo se consolidó con la adopción del IVA en Ecuador, Chile, Argentina, Panamá, Honduras, Bolivia, Nicaragua y Costa Rica. Las naciones que soportan buena parte de su recaudación sobre la imposición directa no figuran en los primeros lugares dentro de la imposición a los bienes y servicios. Por el contrario Venezuela y Ecuador se sitúan entre las naciones que en términos relativos imponen menos gravámenes a las actividades de consumo y producción.

Por la misma razón no es de extrañar que Uruguay aparezca clasificado junto a Brasil y Chile entre los países que más gravan a los bienes y servicios. También merece comentario el hecho de que la dispersión dentro de esta clase de tributación no es tan elevada como ocurre con el caso de los impuestos sobre la renta, (33 y 64% respectivamente), lo cual sugiere que la región tiende a homogenizar mayoritariamente su imposición indirecta doméstica.

En lo que respecta a la tributación sobre el tráfico internacional de mercancías se advierte una tendencia a disminuir su participación en el recaudo total y registrar una dispersión importante pero inferior a la presentada en 1970. Tal como lo sugiere una tendencia estructural que relaciona el nivel de desarrollo con la pérdida de importancia relativa de los impuestos sobre el comercio exterior, las cifras de 1980 muestran que las naciones que enfatizan en esta clase de tributos no se encuentran dentro de las más desarrolladas: Dominicana, Honduras y El Salvador. Por el contrario, en Brasil, Chile y Venezuela la imposición al comercio internacional tiene un peso modesto en los ingresos tributarios (ver Gráfica No.4).



En relación con los años 80, es notoria la proliferación de reformas tributarias. Estos procesos se vinculan cercanamente con los problemas afrontados por las economías de la región, a propósito de la recesión mundial, la crisis de la deuda y la necesidad posterior de adecuar los sistemas impositivos a los programas de ajuste estructural de mediados del decenio.

Entre las características más sobresalientes de las reformas se destacan la consolidación de los impuestos al consumo, la reducción en la progresividad del impuesto sobre los ingresos y la búsqueda de mayor eficiencia y simplicidad en las administraciones tributarias.

Estas características están asociadas al modelo de desarrollo expuesto en la sección anterior de este trabajo, así como también a la búsqueda de respuestas para superar el generalizado estancamiento de comienzos de la década. En este contexto se reválida la idea de que los instrumentos tributarios constituyen una eficaz herramienta para la promoción del crecimiento económico y en particular de la inversión. Se trata entonces de estimular el ahorro gravando su contraparte y alentar la acumulación de capital mediante un tratamiento fiscal más laxo en materia de ingresos.

Los impuestos al consumo se consolidan en la estructura tributaria mediante la extensión del IVA a casi toda la región, así como la tendencia a que este impuesto trocara el tipo producto por un IVA tipo consumo, tránsito que se efectúa mediante la acreditación fiscal del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. Los impuestos sobre consumos específicos dejan de cotizarse en términos absolutos para hacerlo bajo la modalidad de tasas.

En materia de impuestos sobre la renta se propendió por una mayor equidad horizontal, eliminando tratamientos excepcionales de índole particular. Análogamente se abogó por la neutralidad y para ello, además de ampliar la cobertura de las bases gravables, se redujeron las tarifas marginales y se tornaron menos amplios y numerosos los tramos progresivos del impuesto sobre la renta. Así mismo se emplearon los mecanismos de retención en la fuente y los regímenes de anticipos para lograr que la tributación recayera en mayor proporción sobre los ingresos corrientes.

En el terreno de la administración los esfuerzos se encaminaron a mejorar la eficiencia de las entidades recaudadoras. Sus recursos técnicos y humanos se cualifican paulatinamente. Se empiezan a desarrollar planes y programas para entender y combatir la evasión y elusión y se simplifica el universo de contribuyentes, para desplegar una labor de fiscalización casi individual sobre sujetos pasivos con un alto potencial contributivo.

Al observar las cifras del Cuadro No.3 se advierte que el impuesto sobre la renta pierde algo más de un punto en su participación dentro de la recaudación total, respecto a los resultados de 1980, mientras que en el mismo período los impuestos sobre bienes y servicios incrementan en poco más de dos puntos la misma participación, circunstancia motivada en parte por la generalización del IVA que durante estos años se introdujo en Colombia, Dominicana, México, Perú y Guatemala.

Uno de los cambios más notables es la sensible disminución registrada en la participación de los tributos al comercio exterior en el total de ingresos tributarios, cediendo casi cuatro puntos dentro del agregado total. La profundización del comercio exterior permitió que al final del decenio los impuestos que recaen sobre esta actividad se equipararan con las contribuciones sociales.

La carga tributaria de la región se situó por encima de los catorce puntos del PIB en 1990 y la dispersión alrededor de la misma disminuyó considerablemente.

En términos generales puede afirmarse que durante las dos décadas comprendidas entre 1970 y 1990, los sistemas tributarios de América Latina han modificado su estructura, tendiendo a conceder una mayor importancia a la imposición de carácter doméstico (ver Gráficas Nos.5 y 6).

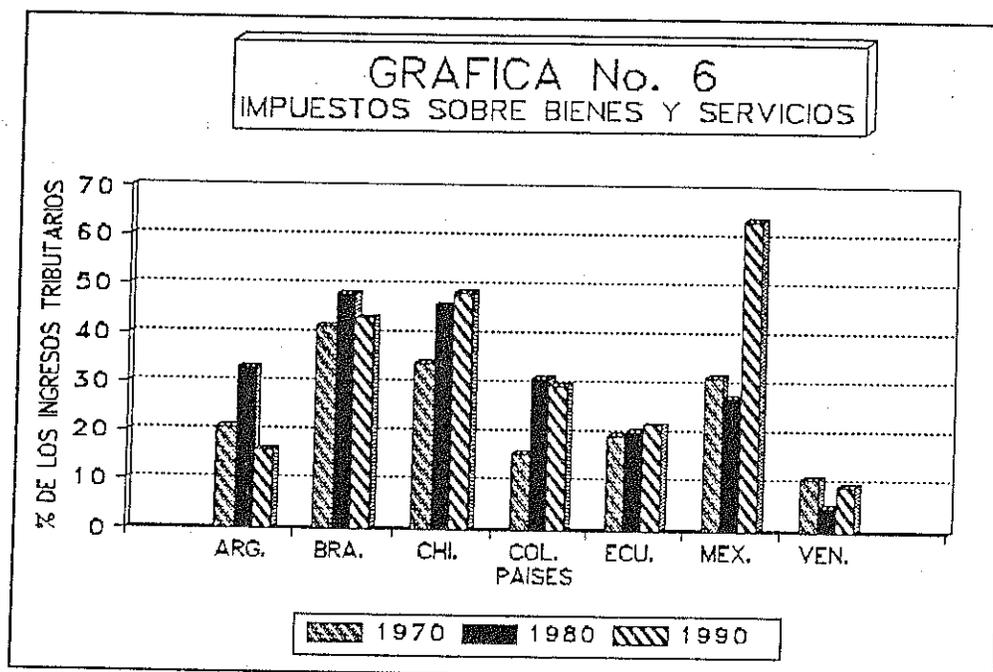
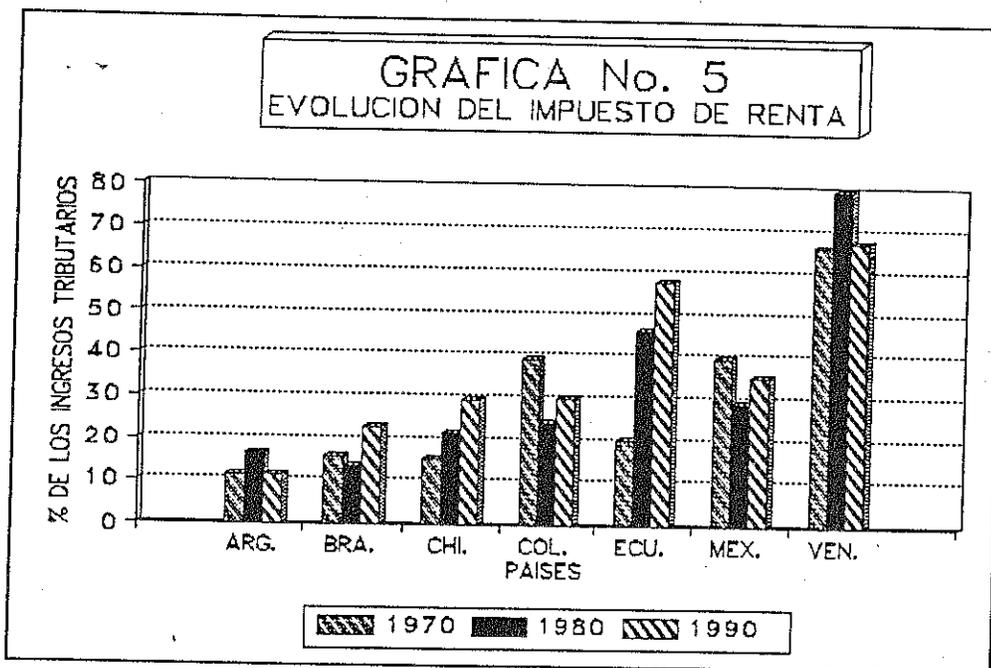
Los gravámenes sobre el comercio internacional, luego de representar la mayor fracción del recaudo en la primera mitad del siglo constituyen en 1990 menos del 20% del mismo agregado.

En la consolidación de la imposición doméstica, el rol protagónico o le corresponde a los impuestos sobre bienes y servicios que durante estos 20 años incrementaron en más de seis puntos su participación en los ingresos tributarios (ver Gráfica No.4). Este hecho junto a la disminución en la progresividad del impuesto de renta y la tendencia a gravar los ingresos corrientes pueden haber comprometido el desarrollo de los sistemas tributarios en el terreno de la equidad.

**CUADRO No.3**  
**ESTRUCTURA DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS POR TIPO DE TRIBUTO**  
 (PORCENTAJE DE RECAUDACION TOTAL)  
 1990 (GOBIERNO CENTRAL)

PAISES	IMPUESTO RENTA	CONT. SOCIAL	IMPUESTO NOMINA	IMPUESTO PROP.	IMPUESTO BIENES Y SERVICIOS	IMPUESTO COMERCIO EXTERIOR	OTROS IMPUESTOS	PRESION TRIBUTARIA 1990
<b>I. PAISES CON IVA ANTES DE 1970</b>								
BRASIL	13	27.1	2.1	3.1	40.5	6.4	3.3	20.1
URUGUAY	23	25.9	3.7	0.7	43.3	2.6	0.4	19.2
<b>II. PAISES CON IVA DECADA 70</b>								
ECUADOR	22.2	16.5	-	3.7	34.5	16.2	5.3	15.5
CHILE	57.8	-	-	1	21.9	14.5	0.2	16
ARGENTINA	29.4	7.5	-	2.6	48.6	12.4	6.6	22.4
PANAMA	11.4	28.9	-	7.4	16.2	7.6	28	19.5
HONDURAS	20	38	-	1.9	24.9	11.5	2.7	15.7
BOLIVIA	23	-	-	0.9	37.4	29	-	14.9
NICARAGUA	6.6	11.9	-	9.9	53	9.8	-	7.6
COSTA RICA	18.2	12.7	-	4	40.5	18.9	5.4	8.1
<b>III. PAISES CON IVA DECADA 80</b>								
MEXICO	23.9	6.3	1.2	1.9	37.8	27.7	6.2	20.1
PERU	35.2	13.7	0.7	-	63.6	6.1	-	11.2
DOMINICANA	10.2	-	-	6.1	45.4	27	-	18.7
GUATEMALA	23	4.4	-	0.8	21.8	45.3	18.7	4.9
COLOMBIA	22	-	-	2.4	28.1	41	4.3	12.9
<b>IV. PAISES CON IVA HASTA 1990</b>								
PARAGUAY	29.9	13.5	5.5	-	29.9	19.2	6.2	7.8
EL SALVADOR	34.3	1.9	0.4	6.8	27.5	21.6	1.6	11.6
VENEZUELA	12.6	-	1.2	12.5	26.5	27.2	7.4	10.8
AMERICA LATINA	22.9	-	-	6.5	46.7	22.4	19.7	8.9
	67.3	-	-	1.3	9.2	15.3	1.3	7.9
	23.9	19.8	2.3	4.1	34.8	19.2	6.9	15.7
								14.1

FUENTE: GOVERNMENT FINANCE STATISTIC YEARBOOK (FMI) 1981 Y 1991



### 3.2 EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO

Con el propósito de identificar las tendencias más generales en la evolución del régimen tributario colombiano, es posible establecer cinco grandes subperíodos. Los tres primeros se presentan en este apartado y comprenden las tres cuartas partes del siglo, abarcando desde 1900 hasta 1974. El cuarto período se inscribe en el modelo de desarrollo que paulatinamente conduce a la economía hacia mayores niveles de internacionalización (1974-1990), su desarrollo se efectuará en el próximo apartado. El último subperíodo comprendido entre 1990 y 1994, en el que tienen lugar las dos recientes reformas tributarias será objeto de análisis en la segunda parte del trabajo.

Las tendencias observadas desde comienzos de siglo hasta 1974 nos permitirán comprender la evolución del sistema tributario, mientras que con el estudio de los dos períodos ulteriores se pretende comprender cuáles son los derroteros que recientemente ha seguido la tributación en Colombia y cuáles las motivaciones, características y consecuencias de las reformas tributarias de 1990 y 1992.

El primero de los períodos en cuestión, que va desde comienzos de siglo hasta 1930, reúne los ecos todavía latentes del modelo de desarrollo primario exportador, junto a la gestación y aparición de una incipiente industria nacional y a los movimientos demográficos que le son correlativos.

En dicho interregno, los ingresos tributarios provienen fundamentalmente de la imposición sobre el comercio exterior. Tan sólo en 1917 y 1918 empieza a diversificarse la estructura del sistema fiscal, con la instauración de los impuestos sobre el consumo suntuario y la renta. Estos dos gravámenes se afianzan con bastante lentitud y en 1930 apenas bordean el 20% del total de los ingresos tributarios nacionales.

El segundo período que abarca las tres décadas siguientes se caracteriza por la búsqueda de una sólida fuente de tributación interna, que permita romper la marcada dependencia del sistema fiscal, respecto de los vaivenes del comercio internacional. Las reformas emprendidas para alcanzar tal objetivo estuvieron precedidas, en la mayoría de los casos, por situaciones de crisis políticas y comerciales, que teniendo su epicentro en otras áreas del orbe, se manifestaron con rigor en las finanzas públicas del país.

Dentro de la mayor estabilidad alcanzada con el fortalecimiento de los ingresos tributarios de fuente doméstica, el hecho más significativo lo constituye la consolidación del impuesto sobre la

renta. En efecto, los reiterados procesos de reforma ocurridos durante este período, se fundaron en ampliaciones de la base gravable, al añadir al impuesto original otros de carácter complementario como los impuestos al patrimonio, a las herencias, donaciones, y aún el así llamado "impuesto sobre el exceso de utilidades". Las tarifas sobre la renta también se incrementaron continuamente y en varias ocasiones se estableció una sobretasa temporal.

"Las reformas de 1931, 1935 y 1953 condujeron a que Colombia dispusiera del impuesto sobre la renta más productivo y progresivo, medido como proporción del PIB, en toda América Latina, lo que no ocurrió sin una considerable oposición política de las clases pudientes y de los gremios más representativos"<sup>15</sup>.

El tercer período (1960-1974) coincide con el auge de las ideas cepalinas y la reorientación de los modelos de desarrollo, para basarlos en la industrialización sustitutiva de importaciones. También existen otros dos acontecimientos que inciden en la definición del perfil del sistema tributario colombiano durante los años 60.

Por una parte, se trata de la caída del régimen del General Rojas Pinilla, en parte propiciada por las protestas de los gremios industriales, que consideraban exagerada la carga fiscal soportada por las empresas y los rentistas. Sin duda alguna este hecho debió pesar significativamente en las discusiones del Congreso de la República que precedieron la promulgación de la Ley 81 de 1960, a partir de la cual se rompe la tendencia progresista del régimen impositivo, al aprobar exenciones y deducciones en el impuesto sobre la renta que pretendiendo promover el ahorro y la inversión privados, hicieron declinar notablemente la participación del tributo en el PIB y su progresividad.

El otro hecho notable tiene que ver con los compromisos que en el marco de la "Alianza para el Progreso" adquirieron los gobernantes del subcontinente, a fin de desarrollar un amplio programa de inversiones públicas. Sólo una pequeña fracción de los recursos necesarios para financiar tales proyectos habían de proveerse mediante empréstitos internacionales y, por tanto, la mayor parte de estas inversiones debía sufragarse con ingresos corrientes, que según la correlación de fuerzas políticas y sociales del momento, no podrían ser aportados totalmente, como venía ocurriendo, por vía de los impuestos directos. Es de este modo que se abona el terreno para que en 1963 se cree un impuesto sobre las ventas (IV) de bienes manufacturados terminados y sobre importaciones con las

---

15. PERRY G. Y CARDENAS M. "Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia". FESCOL Y UNAL. 1986. p.74.

mismas características.

A pesar de las múltiples protestas por la regresividad del IV, su aplicación se puso en práctica en 1965 y desde entonces ha venido modificándose para transformarse en el precursor del impuesto al valor agregado (IVA). En un corto lapso, la dinámica del impuesto a las ventas lo ha llevado a alcanzar una importante participación en el total de los ingresos tributarios y del PIB.

Otras modificaciones relevantes del sistema tributario durante esta etapa, tienen lugar en 1966 cuando se introducen los regímenes de anticipos y retención en la fuente sobre salarios y dividendos. Este último mecanismo que permite tornar más eficiente la recaudación del impuesto sobre la renta tiene negativos efectos redistributivos, en tanto que no todos los sujetos pasivos de la retención lo son del impuesto de renta. Este período puede cerrarse en 1973 con la promulgación de leyes que amplían todavía más, los tratamientos excepcionales dentro del impuesto de renta, con lo que se contrarrestan los aportes que a la recaudación hacen la retención en la fuente y los anticipos.

### **3.3 ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE COLOMBIA (1970 - 1990)**

En la sección anterior nos hemos referido a los lineamientos generales del proceso de modernización del Estado Latinoamericano. Allí se destacó el hecho de que, dentro de una estrategia general de Eficiencia y Democratización, dicho proceso pretende por una parte, adaptar las economías de la región a la nueva fase de acumulación de capital y, por otro lado, recuperar el marco institucional y jurídico como escenario natural de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y como vehículo para la expresión y actuación de ésta última.

#### **3.3.1 Comportamiento del Déficit Fiscal**

Durante las dos décadas comprendidas entre 1970 y 1990 los gobiernos colombianos han tratado de orientar la política fiscal en la dirección señalada por el proyecto de modernización. Se pretendía, en términos generales, reducir el nivel de regulación e intervención estatales y mantener las finanzas públicas dentro de un relativo equilibrio, de modo que la asignación de los recursos estuviera guiada, cada vez en mayor medida, por criterios de eficiencia y por la iniciativa privada.

Análogamente se ha propiciado, dentro de la estrategia de democratización, el fortalecimiento de los fiscos regionales y

locales a fin de asegurar en esos niveles de la administración pública una mayor capacidad de gestión.

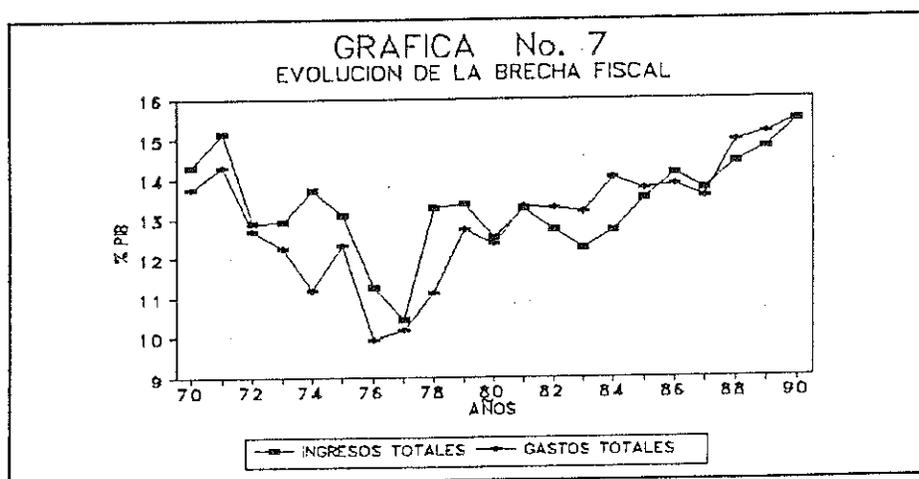
En la medida en que estos objetivos han podido concretarse, mediando para ello los correspondientes procesos de reforma, ha empezado a moldearse un cambio estructural del modelo de acumulación al que coadyuva y concurre la política fiscal.

Sin embargo es preciso resaltar que esta intención de mediano y largo plazos se ve afectada por contingencias cuya profundidad explica, en algunos casos, la sinuosidad de los resultados y en otros una notoria modificación de su perfil.

Examinemos estos comentarios a partir de la cifras consignadas en el Cuadro No.4. Se parte de entender al déficit fiscal como una síntesis de los resultados de las finanzas públicas, saldo que puede tomar distintos valores dependiendo de la naturaleza de los pesos que se depositen en los platos de la balanza.

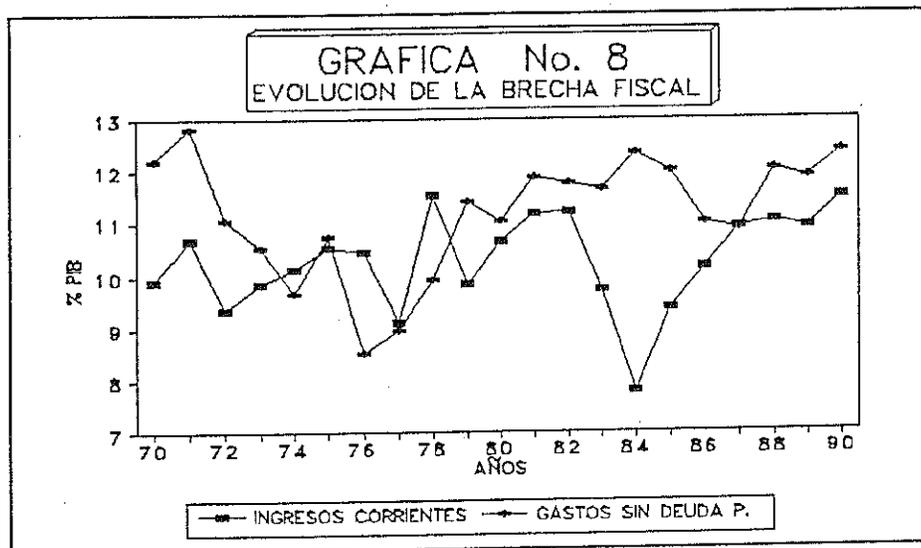
El Cuadro No.4 contiene tres resultados diferentes para el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC).

En el primero de ellos (DF1) los ingresos totales superan a los gastos totales durante toda la década de los años 70's y durante la segunda parte del decenio de los 80 (Gráfica No.7). Sólo durante el período en el que la recesión mundial, la crisis de la deuda latinoamericana y los problemas de la balanza de pagos afectaron conjuntamente a la economía nacional, se advierte un deterioro de las finanzas gubernamentales que registraron un déficit promedio de 0.6% del PIB entre 1981 y 1985.



Estos resultados se explican en buena medida por el hecho de haber considerado la totalidad de los ingresos, incluyendo allí los créditos internos y externos que no forman parte de los ingresos corrientes.

En el segundo caso (DF2) sólo se consideran los ingresos corrientes y del total de gastos se excluyen los correspondientes a la deuda pública. Con esta forma de estimar el déficit se pueden diferenciar cuatro (4) subperíodos (ver Gráfica No.8). De ellos el único en el que se registra superávit es el comprendido entre 1976 y 1978, mientras que el déficit se acentúa como en el caso anterior en la fase recesiva de la economía.



En el último caso (DF3) los resultados reflejan la modificación registrada en los recursos de la Cuenta Especial de Cambios (CEC). Hasta 1983 los cuatro rubros de la CEC (impuesto ad-valorem sobre exportaciones de café, impuesto de remesas, ganancias en la compraventa de divisas y utilidad en el manejo de las reservas internacionales) se contabilizaban como ingresos corrientes, cuando en rigor los dos primeros son los únicos que tienen tal carácter.

Observando la Gráfica No.9 se advierten claramente cuatro subperíodos. Durante el primer lustro de los años 70 se presenta un déficit que sin embargo se mantiene en promedio alrededor de 1% del PIB, registrando un pico en 1972 cuando el promedio del período casi se duplica (1.8% del PIB). Situación que se explica no tanto por el incremento de los gastos como sí por el notable deterioro de los ingresos cuya participación en el producto cayó en cerca de 0.7 puntos.

En el segundo subperíodo (1976-1978) se aprecia un cambio en el sentido de la brecha fiscal, con un superávit que en promedio bordeó medio punto del PIB. A este balance positivo contribuyeron la reforma tributaria de 1974 que permitió revertir la tendencia declinante de los ingresos corrientes, haciendo que su participación en el producto se incrementara cerca de uno y medio puntos, pasando de representar 7.8% en 1974, para constituir 9.2% en 1975. Por su parte el gasto total, entre 1975 y 1978 apenas representó en promedio el 8.5% del PIB, luego de haber alcanzado en la primera parte de los años 70 una media próxima a los 10 puntos.

El superávit de este lapso guarda relación con la sustituibilidad entre los componentes público y externo del ahorro total. En efecto, la acumulación de reservas internacionales provenientes de la bonanza cafetera generó presiones inflacionarias que trataron de frenarse a través de una política fiscal contraccionista, acudiendo para ello a la reducción de los gastos, especialmente los de inversión.

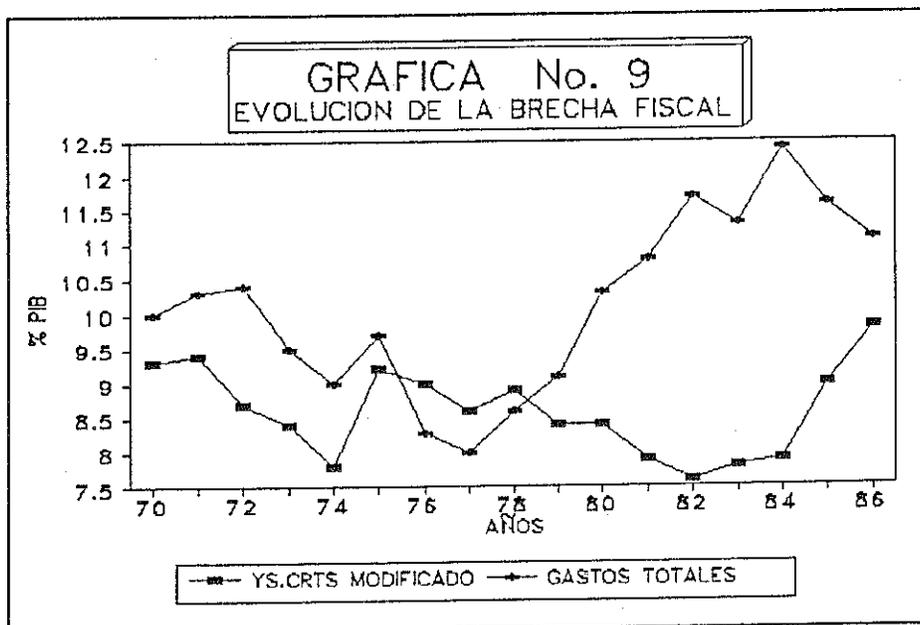
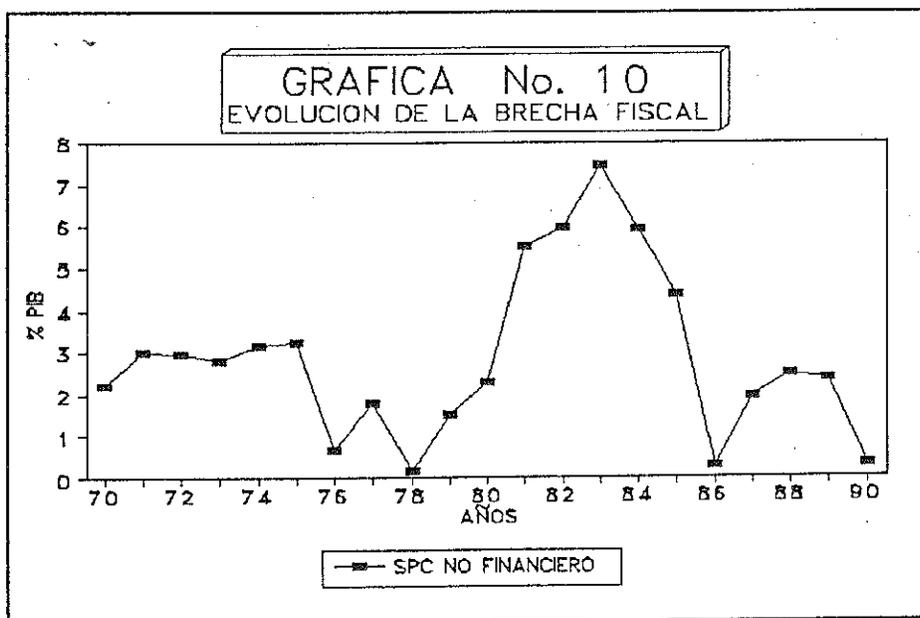
El tercer subperíodo abarca desde 1980 hasta 1985. En este interregno se acentúa notablemente el desequilibrio fiscal con un déficit que en promedio se sitúa al rededor de tres puntos del PIB. La magnitud del desbalance se aprecia en el hecho de que después de haber registrado un pequeño superávit en 1979, las finanzas públicas del GNC empiezan a ser crecientemente deficitarias hasta alcanzar un tope de 4.5% del PIB en 1985.

La Gráfica No.9 y las cifras del Cuadro No.4 muestran que este comportamiento se explica tanto por la tendencia ascendente de los gastos, como por la declinación casi ininterrumpida de los ingresos corrientes, que apenas si reaccionaron con la reforma tributaria de 1983.

Entre 1986 y 1990 puede situarse el último subperíodo, caracterizado por un programa de ajuste fiscal, cuyo propósito era el de reducir los elevados niveles alcanzados hasta entonces por el déficit de las finanzas públicas. En consecuencia, durante este subperíodo "la política económica ...ha girado en importante medida, en neutralizar el impacto negativo del déficit fiscal sobre el resto de la economía y en reducir el tamaño del mismo."<sup>16</sup>

Por último, al analizar las cifras del sector público consolidado no financiero (DF4) se aprecia un comportamiento similar al de la brecha fiscal (DF3) del GNC, aunque en el primer caso el balance es siempre deficitario (ver Gráfica No.10).

16. GARCIA Y GUTERMAN. "Medición del Déficit del sector público colombiano y su financiación: 1950-1986." ESPE. No. 14. 1986,



La evolución del déficit fiscal, observada por subperíodos (Cuadro No.5) corrobora el comportamiento anteriormente descrito, para los diversos tipos de déficit.

**CUADRO No. 5**  
**EVOLUCIÓN DEL DEFICIT FISCAL - GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**  
 (Proporción del PIB)

AÑOS	G1	YT	DF1	G2	YC	DF2	Y3	G3	DF3
70-72	13,58	14,11	0,54	12,04	9,98	-2,06	9,13	10,23	-1,10
72-77	11,42	12,39	0,97	9,92	9,89	-0,03	8,62	9,15	-0,53
77-79	11,34	12,36	1,02	10,09	10,16	0,07	8,63	8,57	0,07
79-86	13,31	13,05	-0,26	11,64	9,99	-1,65	8,35	11,04	-2,69
86-90	14,59	14,49	-0,10	11,64	10,91	-0,73	11,1	9,80	-1,30

FUENTE: Información suministrada Cuadro No. 4

En lo referente al financiamiento del déficit del SPNF se observa, en el Cuadro No.6 que a lo largo del período se ha registrado una modificación importante en la composición de las fuentes. Así mientras que el crédito externo aportó la mayoría de recursos hasta 1976, es el Banco de la República quien financia mayoritariamente el déficit en el subperíodo comprendido entre 1977 - 1979. En la primera parte de los años 80 el crédito externo vuelve a cobrar gran relevancia pero luego declina su participación en favor del crédito interno que, durante la última parte del período analizado se consolida como el principal proveedor de recursos para financiar el déficit.

**CUADRO No. 6**  
**COMPOSICION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO**  
**DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO**  
 (Porcentaje de la financiación total)

PERIODO	CE	CI	BCO REP	OTROS
70-72	88,77	5,61	-5,25	10,87
72-77	67,85	16,07	-7,61	23,69
77-79	-4,99	52,49	78,54	-26,05
79-86	77,66	11,17	22,57	-11,40
86-90	-39,02	72,35	32,03	34,64

CE: CREDITO EXTERNO  
 CI: CREDITO INTERNO  
 BCO.REP: BANCO DE LA REPUBLICA

FUENTE: Banco de las República. "Principales Indicadores Económicos 1923 - 1992.

Este comportamiento se explica por la abundancia del crédito internacional durante finales de la década de los 70. La administración Turbay se comprometió en un plan de desarrollo basado en inversiones públicas de gran magnitud que demandaron en su momento ingentes recursos, fundamentalmente obtenidos a través de la banca multilateral y el sistema financiero internacional. El auge del crédito interno, correspondiente a la segunda mitad de los años 80, tiene su origen en la contracción del crédito externo, especialmente el contratado por el sector privado que durante este lapso fue negativo en términos netos, y por el mayor desarrollo del mercado de capitales en el que el gobierno participó activamente a través de la colocación de títulos de deuda pública.

De otro lado conviene advertir que el ciclo económico afecta los ingresos fiscales y puede reducir o aumentar, de manera endógena, el saldo fiscal sin que ello sea resultado de una decisión discrecional de la política económica. En atención a esta consideración es preciso notar que, por ejemplo, el elevado déficit que caracteriza la primera parte de los años 80 no puede entenderse forzosamente como una consecuencia de la política fiscal. Más bien, contribuyeron a elucidar estos resultados factores no discrecionales asociados al sector externo<sup>17</sup>.

El carácter procíclico que tuvo la política fiscal durante la última década guarda relación con la dependencia financiera que la inversión pública tiene respecto del crédito internacional. En particular, durante la fase recesiva (1981-1984) la intervención gubernamental vio restringido su papel contracíclico, precisamente porque esta crisis fue de origen externo, en ese sentido las fuentes de financiación provenientes del exterior se hallaban constreñidas.

### 3.3.2 Evolución del Gasto Público

En lo que tiene que ver con la dinámica del gasto público, se observa que en la pasada década, éste experimentó un franco ascenso entre 1980 y 1984 que, en términos de su participación en el PIB, lo llevó a alcanzar una cifra cercana al 14% Cuadro No.7. A partir de esa fecha y hasta 1988 el proceso de ajuste fiscal modera el crecimiento del gasto que durante este lapso oscila alrededor del

---

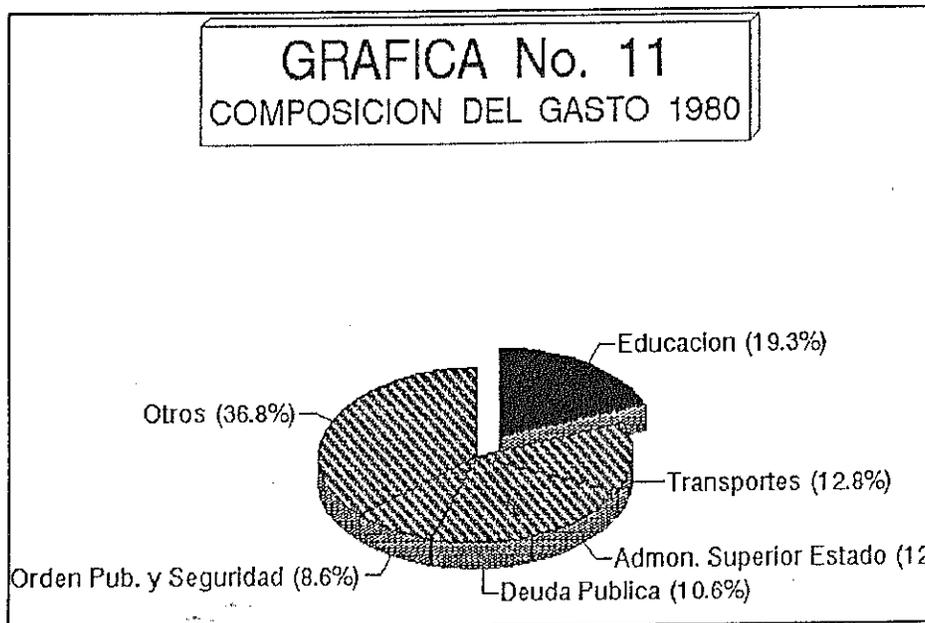
17. Sobre la desagregación del déficit fiscal colombiano entre sus componentes discrecionales y exógenos debe consultarse el ejercicio desarrollado por Jorge Ivan González. En este trabajo se concluye que entre 1974 y 1989 el componente discrecional de la política fiscal tuvo un carácter procíclico, de tal forma que no logró sortear las presiones de la coyuntura y por tanto no tuvo efectos significativos sobre la reactivación de la economía.

GONZALEZ, J.I. Evolución del Impacto de la Política Fiscal en Colombia (1964-1989). Cuadernos de Economía No. 17. UNAL, 1992.

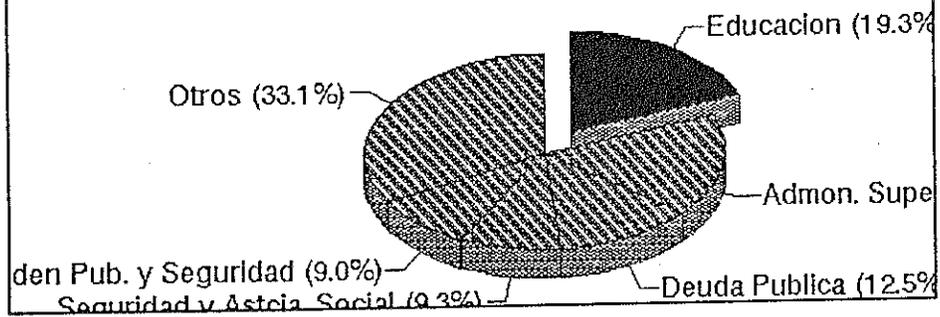
13.5% del PIB, para volver a incrementar sensiblemente dicha participación, situándose en un 15.3% para el promedio entre 1989 y 1990.

La composición del gasto del GNC (ver Gráficas Nos.11, 12 y 13) indica, según la clasificación funcional, que los rubros de Educación, Administración superior del Estado y Deuda Pública abarcan el porcentaje más importante del gasto total.

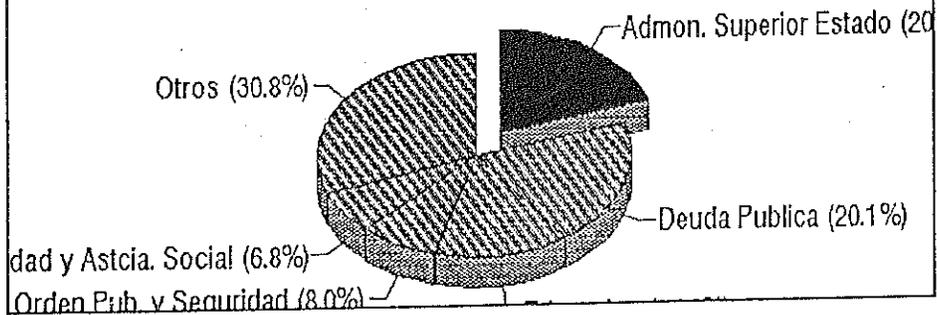
La educación representó hasta 1985 cerca del 20% de los gastos totales y en 1990 pierde peso situándose alrededor del 14%. El lugar de preminencia de la educación pasó a ser ocupado por los otros dos rubros de mayor relevancia, que durante los años 80 duplicaron su participación en el gasto total: La Administración superior del Estado pasó de 11.9% a 20.25%, en tanto que la Deuda Pública dejó de representar el 10.58% para alcanzar 20.14% (ver Cuadro No.8).



GRAFICA No. 12  
COMPOSICION DEL GASTO 1985



GRAFICA NO. 13  
COMPOSICION DEL GASTO 1990

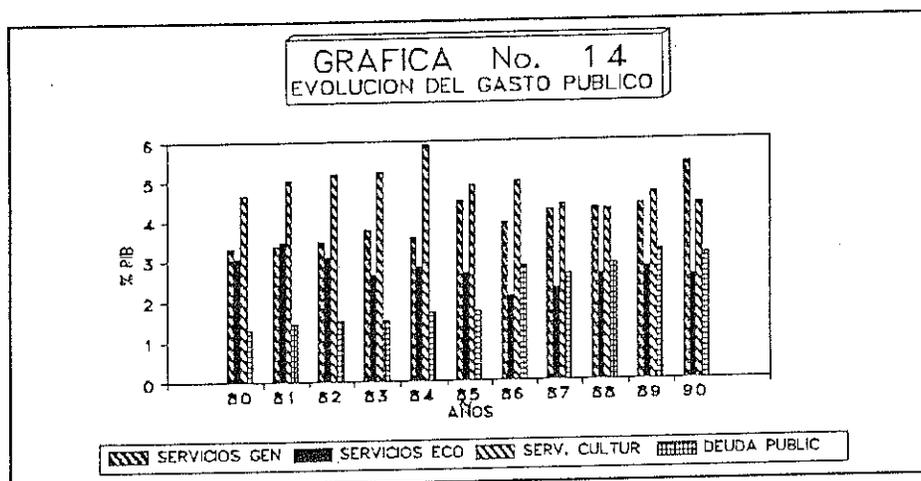


**CUADRO No. 8**  
**COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO**

1 9 8 0		1 9 8 5		1 9 9 0	
Educación	19,29	Educación	19,33	Admón. Sup. Estado	20,25
Transportes	12,80	Admón. Sup. Estado	16,89	Deuda Pública	20,14
Admón. Sup. Estado	11,99	Deuda Pública	12,49	Educación	14,02
Deuda Pública	10,58	Seguridad y Astcia. Social	9,27	Orden Púb. y Seguridad	7,99
Orden Púb. y Seguridad	8,59	Orden Púb. y Seguridad	8,95	Seguridad y Astcia. Social	6,83
Otros	36,75	Otros	33,06	Otros	30,78

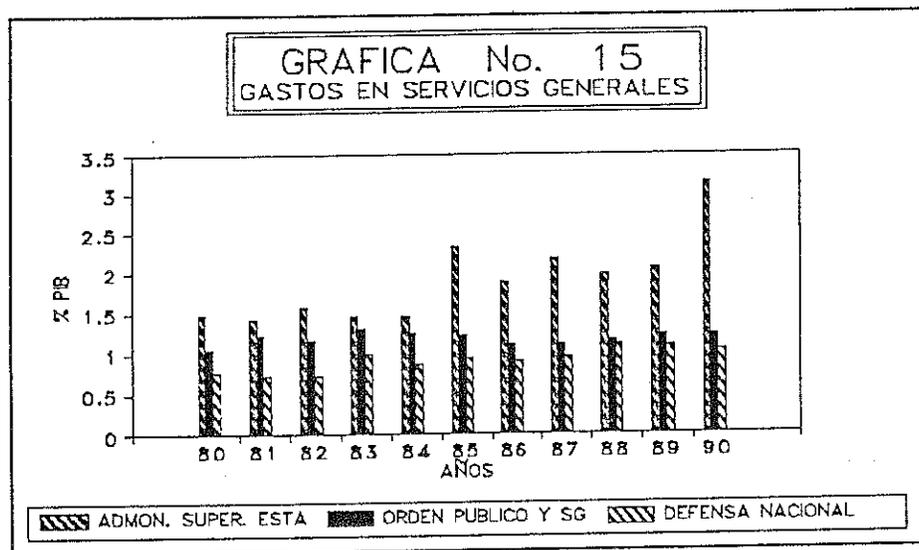
FUENTE: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe anual 1992

En la Gráfica No.14 se observa la evolución del gasto público, desagregándolo por grandes grupos de gastos. Se advierte entonces que el ajuste fiscal se manifiesta con claridad en dos de estos rubros: Servicios Económicos y Servicios Culturales. Los primeros, después de representar en promedio 3% del PIB entre 1980 y 1984 pasaron a constituir tan sólo un 2.5% para el promedio del resto de la década. Los Servicios culturales presentaron un comportamiento similar con promedio de 5.2% y 4.5% del PIB para los mismos períodos.



Una dinámica contraria es la exhibida por los Servicios Generales y la Deuda Pública. Los primeros participaron en un 3.5% del PIB hasta 1984 y a partir de allí incrementan en promedio tal participación hasta alcanzar los 4.3 puntos del PIB. A su turno la deuda pública creció casi ininterrumpidamente durante todo el período analizado y su participación en el PIB aumenta alrededor de 0.4 puntos entre 1980 y 1985. Desde 1986 se acelera su crecimiento y durante el segundo lustro de los 80 se sitúa alrededor del 3% del PIB.

Dentro de los Servicios Generales (Gráfica No.15) la Administración superior del Estado es responsable del alto crecimiento del agregado. Estos gastos luego de mantenerse estables alrededor de 1.5% del PIB en la primera parte de la década, elevaron este promedio a 2.3 durante el segundo quinquenio. Por su parte los gastos en Defensa Nacional y Orden Público y Seguridad, pese a que también crecieron, incrementaron su participación en menos de medio punto del PIB.



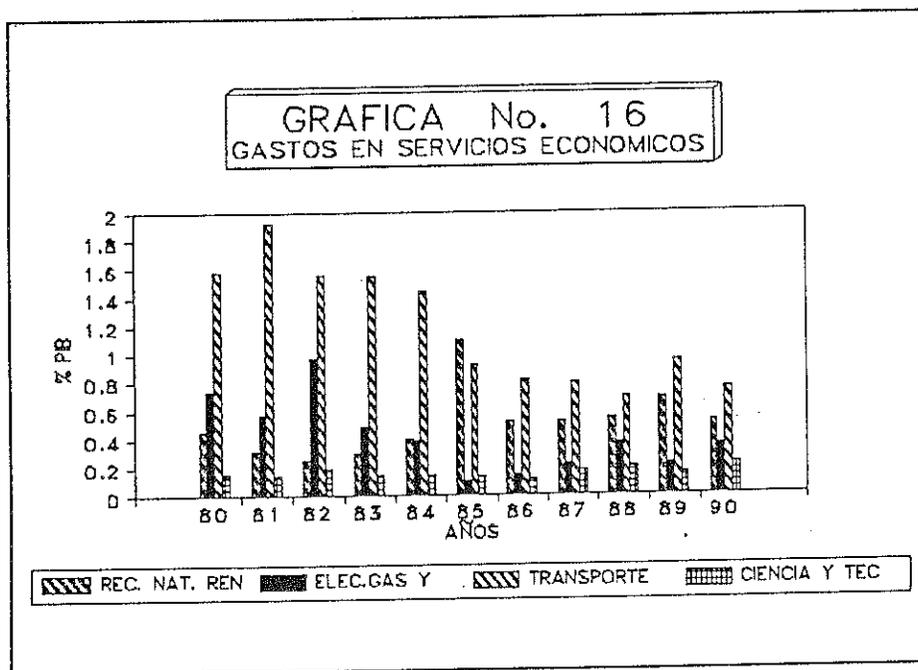
Entre los gastos en Servicios Económicos (Gráfica No.16) se destaca el hecho de que casi la totalidad de rubros inscritos en esta categoría perdieron peso en el PIB, excepción hecha de los gastos en Industria, Comercio y Turismo que se incrementaron notablemente (ver Cuadro No.7).

Finalmente, la Gráfica No.17 permite constatar que, junto con la tendencia del agregado Servicios Culturales sus componentes tendieron a declinar su participación en el producto.

En términos generales, los intentos por ejercer un importante grado de control sobre el gasto público no fructificaron plenamente. Durante el ajuste estructural el gasto no dejó de crecer, si bien se logró frenar su ritmo de crecimiento, que volvió a acelerarse a finales de la década.

Durante el primer lustro, el comportamiento expansivo estuvo asociado con los gastos de inversión, especialmente en programas en los sectores energético, minero y social (explotaciones carboníferas, petroleras y programas de construcción de vivienda). La forma en que se financió tal expansión tuvo como repercusión el incremento acelerado del crédito de la banca internacional.

A partir de 1984 la política fiscal tiende a contraer el gasto mediante disminuciones reales en los salarios del sector público y la cancelación de nuevos proyectos de inversión no considerados prioritarios.



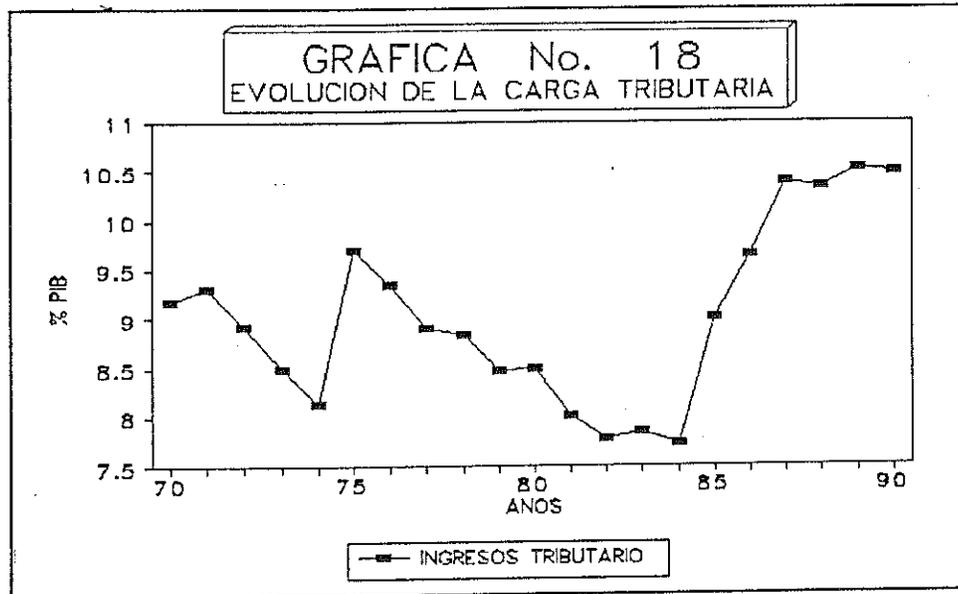


### 3.3.3. Ingresos tributarios

En la primera parte de los años 70 se registra un notable deterioro de los ingresos tributarios que sólo logra recuperarse a través de la reforma de 1974 (ver Gráfica No.18). Esta reforma reestructuró integralmente los impuestos de carácter nacional y "significó una ruptura con la concepción que orientó el régimen entonces vigente que databa de 1960 ... La reforma del 74 se orientó más bien por principios de equidad y 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..."<sup>18</sup>.

En 1975 los ingresos tributarios incrementan su participación en el producto cerca de 1.5 puntos. Sin embargo, desde 1976 vuelven a declinar por efecto de las así llamadas contrarreformas del 1977 y 1979, en las que nuevamente se conceden amplios privilegios relacionados con el debilitamiento del régimen de presunción y la concesión de exenciones para las rentas de capital. Al descenso de los ingresos tributarios también contribuyó el proceso inflacionario que distorsiona la base gravable y consecuentemente el recaudo. Esta tendencia sólo fue revertida por la favorable coyuntura cafetera.

18. PERRY, G y CARDENAS, M. op.cit.,

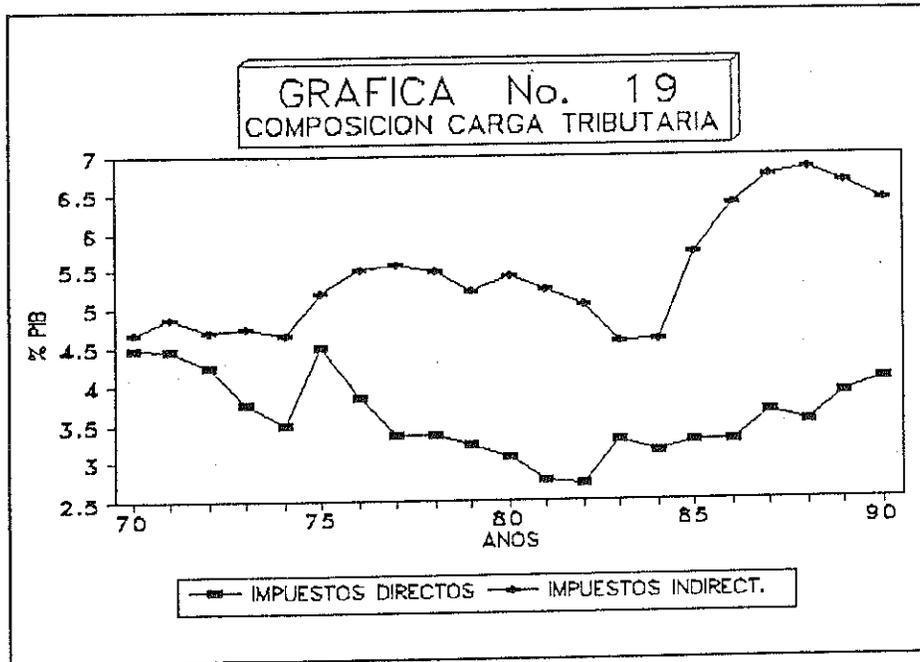


El continuado descenso de los tributos se torna especialmente dramático durante la primera parte de los años 80, alcanzando la sima en 1983, cuando el recaudo total apenas constituía un 7.7% del PIB. Este comportamiento se explica en parte por la profunda recesión de los años 80 que vino a sumarse al debilitamiento de la administración tributaria y a la desactualización catastral que generó un bajo valor de patrimonio declarado.

Al observar los Cuadros Nos.9 y 10, se aprecia que la recuperación de los ingresos tributarios después de 1983, estuvo nuevamente asociada a una reforma del sistema impositivo (Leyes 9 y 14 de 1983). La crisis fiscal fue una de las razones fundamentales que motivó tales cambios y a esta motivación se sumó el traslado a fondos especiales de dos ítems de la Cuenta Especial de Cambios (los recursos procedentes de las utilidades de compra y venta de divisas y los ingresos netos derivados del manejo de reservas internacionales) que formaban parte de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional.

Estas reformas introdujeron modificaciones significativas especialmente relacionadas con la extensión del IVA hasta el comercio al detal. Del mismo modo se redujo el número de personas obligadas a declarar renta y tendieron a unificarse las tarifas en IVA, lo que redundó en la simplificación del sistema. Como incentivo a la inversión se desmontó la doble tributación. Por otra parte volvió a reforzarse el régimen de renta presuntiva y se realizó una actualización parcial del catastro.

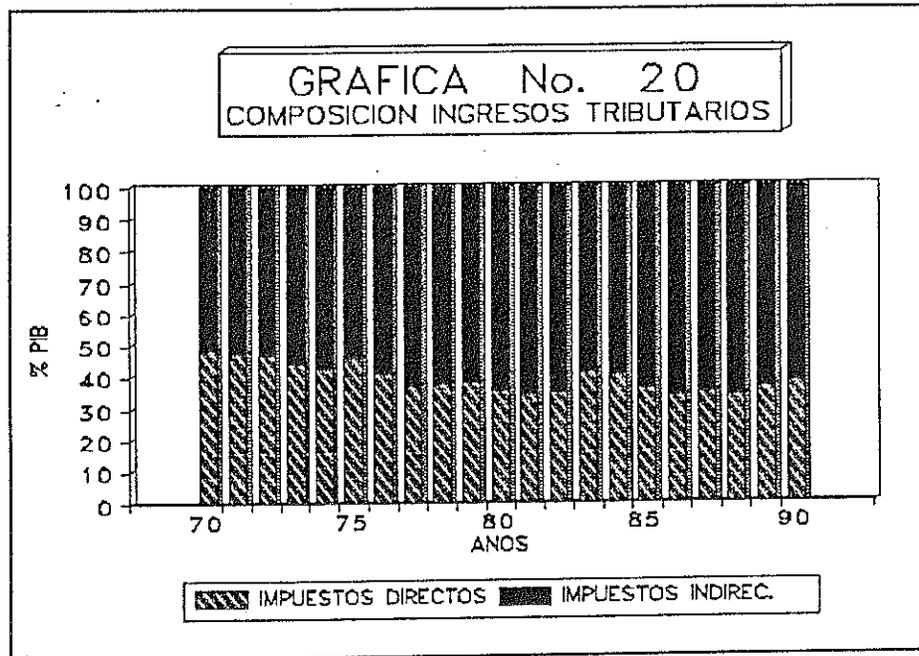
Pese a la recuperación del recaudo propiciada por estas disposiciones, sólo hasta 1985 logran alcanzarse los niveles reales registrados en 1970. Es durante el último lustro cuando, alentados por otra reforma (Ley 75 de 1986) los ingresos tributarios incrementan notablemente su participación en el producto elevando la presión fiscal desde 10.5%, hasta un 11.3% del PIB en 1990.



Respecto de la composición de los tributos (ver Gráficas Nos.19 y 20) se destaca el hecho de que la imposición directa después de situarse alrededor del 44% entre 1970 y 1972 vio considerablemente disminuida su participación y para el período recesivo (1981-1984) tan sólo alcanzó un 30% de los ingresos tributarios en promedio.

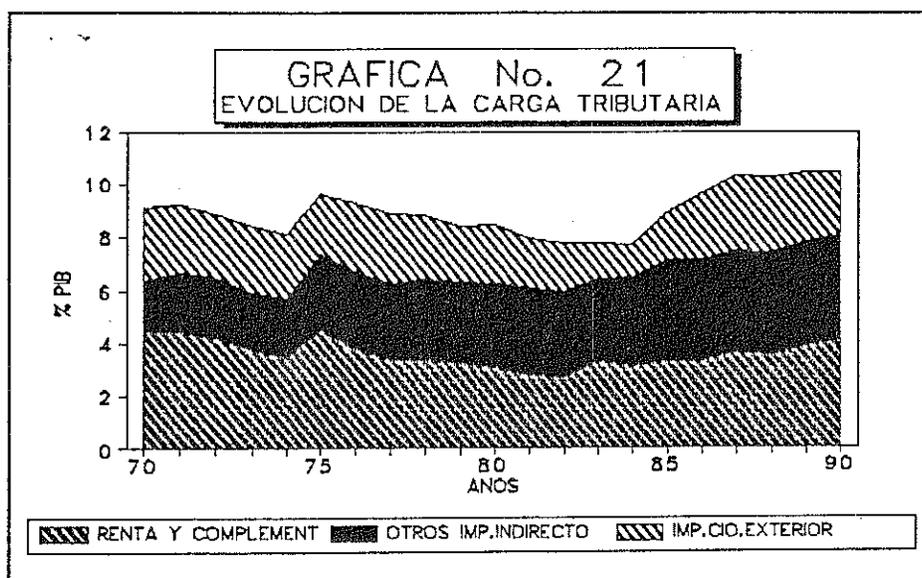
En la última parte del período analizado, se advierte una ostensible recuperación de la tributación directa, sin que por ello se controvierta la tendencia de la imposición indirecta, para alcanzar una mayor participación.

Cuando se analizan las cifras tributarias y se descomponen entre sus fuentes doméstica y externa (Gráfica No.21) se aprecia que el recaudo por comercio exterior se deprimió durante la crisis económica mundial, para volver a recuperarse en la segunda parte del decenio.



De otra parte, con el objeto de conocer la respuesta del sistema impositivo frente a los cambios experimentados en el nivel de ingreso nacional nominal, se efectúa una revisión de la elasticidad tributaria. Este coeficiente refleja la relación causal entre los cambios porcentuales en el nivel de ingresos tributarios y los cambios porcentuales en el nivel de la renta nacional, eliminando el efecto de variables exógenas.

La evolución del recaudo está asociada al comportamiento de tres factores de distinta naturaleza: los componentes vegetativo, discrecional o legislativo y de eficiencia. Con el primero de ellos se supone que el crecimiento económico debe reflejarse paralelamente en el aumento del recaudo. El componente discrecional hace referencia a los efectos recaudatorios de la política tributaria. Por último, la eficiencia está relacionada con la mayor capacidad de la administración impositiva para desplegar adecuadamente su labor de recaudo, control y fiscalización de los tributos.



La elasticidad tributaria captura solamente el primero de estos efectos y, en condiciones normales, se espera que las variaciones en la actividad económica se reflejen similarmente en el recaudo. Esto es una elasticidad unitaria. Cuando el coeficiente se encuentre por encima o por debajo de la unidad, tales diferencias se presumen imputables a los factores discrecionales o de eficiencia.

En el Cuadro No.11 se presentan por tipo de impuesto y para varios subperíodos los coeficientes de elasticidad tributaria<sup>19</sup>. A la luz de estos resultados se aprecia que para el período de estudio, el conjunto de los tributos se mostró ligeramente elástico (1.04) frente a los cambios en el PIB nominal. Este resultado es algo sorprendente sobre todo si se tienen en cuenta las recurrentes reformas al sistema tributario.

La dinámica de los impuestos indirectos se resume en una elasticidad tributaria de 1.06, mientras que la respuesta del recaudo por impuestos directos fue inelástica, situándose por debajo de la unidad (0.97). Dentro de los primeros, sin embargo, el IVA contribuyó positivamente en el coeficiente de elasticidad

19. La elasticidad tributaria se obtuvo a través del ajuste de una función de regresión LOG-LOG de la forma:

$$\ln T = \beta_0 + \beta_1 \ln X;$$

donde:

T = Ingresos tributarios nominales

$\beta_0$  = Constante de regresión

$\beta_1$  = Elasticidad correspondiente.

(1.24), mientras que los impuestos al comercio exterior fueron los tributos menos elásticos (0.92), evidenciando con ello la sustitución de estos últimos en favor de la tributación doméstica.

**CUADRO No. 11**  
**ELASTICIDAD TRIBUTARIA**

TRIBUTATO	70-93	70-74	74-80	80-86	86-90
ING.TOTALES	1.04	0.85	0.95	1.1	1.1
RENTA- COMP.	0.97	0.28	0.71	-0.26	0.5
IMP. INDIR.	1.06	0.98	1.04	1.05	1.08
IVA	1.24	1.33	1.22	1.23	1.1
IVA INTERNO	1.22	0.95	1.15	1.43	1.06
IVA EXTERNO	1.33	2.89	1.33	0.86	1.18
IMP.CIO EXT.	0.92	0.85	0.89	0.81	1.17

FUENTE: Cálculos División de Estudios Fiscales.

Por último, al observar el sistema tributario colombiano frente al conjunto del continente americano (ver Cuadros Nos.1, 2 y 3), se aprecia que la carga tributaria fue inferior al promedio regional. Por el contrario, los ingresos obtenidos como resultado del impuesto a la renta, las contribuciones para la seguridad social y la imposición sobre la nómina estuvieron sobre el promedio de América Latina finalizando la década de los 80. En cuanto al recaudo por tributos al comercio exterior, su comportamiento fue similar con el promedio regional.

Cabe destacar que los impuestos a la renta y al valor agregado ocupan el lugar más importante en cuanto a rendimientos del sistema impositivo, éstos son responsables de más del 50% de los ingresos tributarios totales.

Las estructuras impositivas de los países latinoamericanos, más allá de las diferencias de grado que puedan subsistir, han evolucionado en las dos últimas décadas alrededor de tendencias comunes, en todo caso animadas por la búsqueda de un Estado más eficiente. La convicción de que una mejor asignación de los recursos puede alcanzarse siguiendo los criterios de la iniciativa privada se manifiesta de diversas formas en la esfera fiscal. Por una parte se pretende que las finanzas del sector público se mantengan dentro de un relativo equilibrio para evitar la congestión del sector privado y obviar los problemas relacionados con la financiación del déficit.

De otro lado, prevalece la confianza en los incentivos tributarios para estimular la inversión, sólo que se modifican los instrumentos concretos. Es así como el proteccionismo arancelario y pararancelario declinan ostensiblemente, en favor de gravámenes domésticos sobre el consumo, que promueven el ahorro. Igualmente se propende por la redefinición del impuesto de renta, a fin de que su estructura sea más neutral y menos proclive a la evasión.

Colombia se encuadra perfectamente dentro de estas características, aunque es importante resaltar que los impuestos directos continúan representando una fracción bastante significativa del total de ingresos tributarios, hecho que se explica en parte, por el énfasis puesto en esta clase de tributación entre 1930 y 1953.

La década de los 80 se cierra para el sistema tributario colombiano, con un fortalecimiento de los gravámenes domésticos, atribuibles especialmente a los impuestos indirectos y a una menor importancia de los impuestos sobre el comercio exterior. Esta tendencia, acorde con el proceso de internacionalización de la economía se verá considerablemente acentuada en los años 90.

## SEGUNDA PARTE

### LA POLITICA TRIBUTARIA DE LOS AÑOS 90

El propósito de la segunda parte del trabajo, es el de analizar la política tributaria desarrollada durante los años 90, tomando como punto de referencia las dos reformas impositivas efectuadas durante este período.

Un mayor énfasis en la internacionalización de la economía y un nuevo régimen constitucional son las formas concretas que adopta la estrategia de eficiencia y democratización preconizada en el proyecto de modernización del Estado. En este contexto se procede, en primer lugar, a identificar los compromisos que la estrategia global asigna a la política fiscal, teniendo en consideración que ésta también es permeada por las exigencias y restricciones impuestas por la coyuntura.

Posteriormente se aborda, en un plano más concreto, el análisis del tipo de respuestas ofrecidas por la política tributaria a los desafíos de la modernización y a sus propios principios rectores. Finalmente se abordan algunos de los principales efectos económicos derivados de las reformas impositivas. En particular se examina la incidencia sobre el recaudo, la inversión, los precios y la equidad, por considerar que éstas son variables que se relacionan estrechamente con los objetivos más generales de la política fiscal y tributaria, vale decir crecimiento y desarrollo, estabilidad y redistribución del ingreso.

Como parte de este examen también se dedica un apartado a los cambios de índole institucional que se han registrado en los últimos años y que han dado lugar a la actual Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

#### 4. LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION

Durante los años 90 se consolida el proceso de modernización del Estado, emprendido desde mediados de la década de los 70 y que paulatinamente fue profundizándose hasta alcanzar un corolario político y económico, que se sintetiza con la promulgación de la nueva Constitución Política de 1991 y la apertura económica.

Se asiste entonces a un período de transición, donde tienen lugar profundas transformaciones de la sociedad que se manifiestan en todos sus ámbitos. Estas transformaciones buscaron adecuar la estructura económica del país a las nuevas condiciones en que se desenvuelve el sistema económico mundial y, a la vez, construir un marco jurídico e institucional, acorde con las necesidades de una sociedad que tradicionalmente se ha mantenido al margen del mismo.

En esta sección se exploran los efectos fiscales producidos por aquellas modificaciones relacionadas con la apertura económica y la nueva Constitución Política. La estabilización del nivel general de precios y el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo, también hicieron parte de los propósitos de las autoridades económicas en los años 90. Estos objetivos concretos reducen los grados de libertad en el diseño de la política fiscal, y por tanto deben tenerse en cuenta para explicar el perfil de la misma.

##### 4.1 APERTURA ECONOMICA

El nuevo modelo de desarrollo que se acentúa en Colombia hacia 1983 reposa por una parte, sobre la base de una nueva fase de acumulación del capitalismo, que impone un replanteamiento de las relaciones internacionales, la reestructuración de los procesos productivos, y una readecuación de la función económica del Estado. Por otra parte el modelo también exige tratar de acortar la brecha existente entre el Estado y la sociedad civil (ver sección 2).

En este orden de ideas, la gestión del Estado se encamina a brindar una situación de estabilidad, donde la iniciativa del sector privado y las fuerzas del mercado son las encargadas de señalar el camino a seguir en el manejo económico. Quedando de hecho delimitado el carácter regulador e intervencionista del Estado.

Durante el Gobierno de Belisario Betancur por recomendación del Banco Mundial, se lleva a la práctica el propósito liberalizador del comercio exterior con un programa de desgravación a corto plazo. A finales del período de Virgilio Barco aún se mantiene este proceso cuando las importaciones de bienes de capital e insumos que estaban sometidos al régimen de licencia previa, quedaron favorecidas en forma sustancial.

Es durante los años 90, en el marco del plan de desarrollo la Revolución Pacífica, cuando se consolida en forma definitiva el proceso de apertura e internacionalización de la economía. Se plantea un programa económico que gira en torno una mayor libertad en los intercambios comerciales, la adecuación del régimen cambiario, la reestructuración de los ingresos fiscales y la racionalización del gasto público, todo ello de acuerdo con los criterios de internacionalización señalados por el CONPES.

#### Política Comercial:

La Ley 7a. del 16 de enero de 1991, constituye el marco legal de el régimen cambiario en la década de los 90. Con dicha ley se buscaba proyectar las relaciones económicas nacionales en un horizonte temporal de amplio cubrimiento, evitando en lo posible manejos estrictamente coyunturales y enmarcando dentro del mismo la modernización del aparato productivo del país.

La esencia de esta Ley, se resumen en los siguientes principios:

- Impulsar la internacionalización de la economía a través del fomento del comercio exterior.
- Propugnar por la modernización y eficiencia de la economía mediante la exposición de su aparato productivo a la competencia internacional.
- Adecuar las políticas arancelaria, monetaria, cambiaria y fiscal a la política de apertura y a las regulaciones del comercio exterior.

Estos principios requerían cambios institucionales, cuyas pautas y directrices generales fueron también establecidas por la Ley 7a. De esta manera, se crearon: el Consejo Superior de Comercio Exterior (Art.12), organismo asesor del Gobierno Nacional en asuntos de comercio exterior; el Ministerio de Comercio Exterior (Art.17), organismo "encargado de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior, en concordancia con los planes y programas de desarrollo", el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, en reemplazo de PROEXPO, cuya función fundamental sería la de adelantar la promoción de nuestras mercancías en el exterior.

Por otra parte, el Decreto 2505/91, trasladó las funciones de promoción comercial a un fondo fiduciario, FIDUCOLDEX, con el encargo de estimular e impulsar las exportaciones colombianas. Así mismo, el INCOMEX, mediante el Decreto 2650/91, terminó siendo asimilado por el Ministerio de Comercio Exterior. Le fueron,

entonces, abrogadas funciones de apoyo operativo, entre las cuales es importante relieves aquellas que le permitían servir de instrumento facilitador del comercio exterior y de protección contra las prácticas desleales del mismo.

#### Política Cambiaria:

Durante más de dos décadas la política cambiaria de Colombia estuvo regulada por el Estatuto Cambiario, promulgado a través del Decreto Ley 444 de 1967. Este régimen se caracterizó por tener un sistema de tasa de cambio estrictamente fija y un control de cambios rígido y detallado, elementos considerados fundamentales para prevenir flujos especulativos de capitales.

El Banco de la República detentó hasta 1990 el monopolio en la compra venta de divisas. Desde esa entidad se establecieron fuertes controles sobre las transacciones entre los residentes en el país con el extranjero. Las regulaciones también cobijaban el crédito externo y la repatriación de utilidades por parte de los inversionistas foráneos. En razón a estos estrictos controles la inversión colombiana en el exterior era prácticamente inexistente. En general puede afirmarse que esta política obedeció a la intensión de las autoridades monetarias para reducir las posibilidades de una crisis cambiaria.

Durante los últimos años se han registrado reformas significativas en la política cambiaria, ya que ésta no ha sido ajena a los cambios ocasionados por el proceso de internacionalización en el que se ha inscrito el país. A partir de 1990, cuando la apertura económica se hace evidente, la transformación del régimen de cambios se materializa por medio de una flexibilización en sus controles que, posteriormente, se traducirá en su liberalización.

En efecto la Ley 9a. de 1991 deroga el antiguo estatuto cambiario y la Resolución 57 de la Junta Directiva del Banco de la República establece en el mismo año algunas disposiciones tendientes a flexibilizar los controles cambiarios, permitiendo por ejemplo:

- Libertad de tenencia, posesión y negociación de divisas vinculadas a actividades de servicios personales y turísticos.
- Apertura, bajo ciertas condiciones, para la inversión de capitales colombianos en el extranjero.
- Acceso de algunas entidades financieras al mercado cambiario.
- Disminución de los controles que pesaban sobre el sector privado para tomar créditos extranjeros de corto y largo

plazo: ~

Después de la Resolución 57, el proceso de liberalización cambiaria continuó a través de múltiples disposiciones emanadas de la Junta Directiva del Banco de la República. En septiembre de 1993, con el propósito de simplificar la abundante normatividad que se había acumulado en estos años se expide la Resolución 21 del Banco de la República. Además de simplificar la reglamentación pertinente, la Resolución 21 pretendía "liberalizar suficientemente el mercado colombiano, para facilitar al máximo la salida de divisas del país y, controlar la entrada de divisas de carácter especulativo y el lavado de dólares"<sup>20</sup>.

Entre las principales determinaciones tomadas a través de la Resolución 21 se encuentran:

- Se amplía el mercado cambiario permitiendo que nuevas entidades financieras se incorporen al mismo. Actualmente conforman este mercado los Bancos, las Corporaciones Financieras, la Financiera Eléctrica Nacional, BANCOLDEX y, con ciertas restricciones, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Compañías de Financiamiento Comercial y Casas de Cambio.
- Las divisas que deben canalizarse a través del mercado cambiario corresponden a operaciones por exportación e importación de bienes, adquisición y exportación de créditos externos, actividades de inversión de capital directa, indirecta y de portafolio desde y hacia el país, e igualmente el rendimiento de tales inversiones. También se incorporan al mercado cambiario, las operaciones peso-otras divisas.
- Las cuentas de colombianos en el exterior, son objeto de compensación y con ellas se pueden atender pagos relacionados con importaciones de bienes o amortización e intereses por endeudamiento externo.
- Se elimina la autorización del DNP para invertir capitales colombianos en el extranjero y estas operaciones se registran en el banco de la República, únicamente cuando su monto sea superior a 500.000 dólares. Por otra parte, la inversión extranjera se amplía a casi todos los sectores de la economía excepto Defensa Nacional y basuras tóxicas.
- El endeudamiento externo se autoriza a cualquier plazo, para

20. Bolsa de Bogotá. "El proceso de liberalización cambiaria en Colombia...a propósito de la Resolución 21." Noviembre de 1993. p.4.

cualquier actividad y con independencia de la persona que lo contrate.

También las instituciones relacionadas con la política cambiaria estuvieron sujetas a importantes modificaciones. La antigua Superintendencia de Control de Cambios desaparece y su lugar es ocupado por la Superintendencia de Cambios que finalmente se disgrega repartiendo sus funciones entre el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

#### Política fiscal:

La adecuación de la estructura tributaria a la internacionalización de la economía se inicia con un cronograma de desgravación 1991-1994. Se acordó que para 1991 el universo arancelario se concentraría alrededor de 7 niveles básicos (entre 0 y 50%), en este orden; materias primas, bienes de capital y bienes de consumo final.

La rebaja arancelaria seguiría dándose en forma gradual, con la intención de corregir las distorsiones en la asignación de recursos, estimular el proceso de exportación y canalizar en forma adecuada la inversión. Esta reducción progresiva en las tarifas del arancel debería ser tal que para 1994 el arancel promedio estaría situado en el 15% con respecto al 34.6% que prevalecía en ese entonces. De esta manera, los bienes de capital y las materias primas no pagarían más del 5% de tasa arancelaria y el 8% de sobretasa; lo que implica que sólo el 40% de las importaciones, pagarían la sobretasa y el arancel máximo fijado en el 15%.

En agosto de 1991 se determinó que era necesario abandonar el gradualismo planteado, ya que las importaciones no evolucionaron como se esperaba y el sector privado no manifestó sus intenciones de compra, a la espera de nuevas reducciones arancelarias. De hecho a partir de ese momento queda ejecutado en forma inmediata el programa previsto para 1994. Surgen aquí los Decretos 2095 y 2096, de septiembre de 1991. El primero nos muestra la nueva estructura arancelaria donde 2.856 posiciones arancelarias quedan gravadas con tarifa cero (materias primas y bienes de capital fundamentalmente) que corresponde al 40% del total. Menos del 3% de las partidas tienen tasas arancelarias superiores al 15% (algunos productos agrícolas, automóviles y camperos).

El segundo decreto (2096) hace referencia a la reducción de la sobretasa aplicada a las importaciones (impuesto CIF, de destinación específica, según Ley 75/86) que efectivamente se fue reduciendo progresivamente hasta quedar eliminada en forma

definitiva, mediante el decreto 193 de enero de 1992. En la práctica la eliminación de la sobretasa no implicó una disminución de la tasa impositiva a las importaciones, ya que su efecto fue trasladado a la nueva estructura arancelaria.

Durante el período 1990-1994 las importaciones presentaron un comportamiento bastante aceptable, salvo el año 1991 en el que decrecieron en 1.6%, en 1990 crecieron en 10.3%, para 1992 alcanzaron una tasa de crecimiento del 29.3% y en 1993 obtienen su máximo crecimiento con el 67.1%; de acuerdo a la evolución observada en los dos últimos años, es de esperar que para 1994 se mantenga esta tendencia.

La desregulación en el control de las importaciones a partir del desmonte gradual de las partidas arancelarias, del régimen de prohibida importación a licencia previa, para finalmente conducir las a libre importación, no logro desarrollarse como se tenía estructurada. Tal como se anotó anteriormente, se abrió la puerta al comercio exterior con el ánimo de establecer una sana sustitución de importaciones y de crear un estímulo al productor nacional para que ampliara su mercado a nivel externo.

Este traslado gradual queda interrumpido en agosto de 1991 cuando se dio vía libre al proceso de apertura, como forma de agilizarlo con miras a obtener resultados más inmediatos, que los programados hasta finales de 1994. Rompimiento que trae como consecuencia un efecto negativo al productor nacional que se ve abocado a competir no solo en el mercado externo sino también en su propia economía, con una alta dosis de calidad frente a los productos extranjeros que desde ya circulaban libremente en el mercado nacional.

Además de los efectos asociados a la desgravación arancelaria, la apertura económica también afecta a la política fiscal a través de las erogaciones del gasto público, destinadas a construir y adecuar la infraestructura productiva y comercial del país.

Según se previó en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la administración Gaviria Trujillo la inversión pública ascendería a cerca de \$5.5 billones de pesos en el período comprendido entre 1992 y 1995. El 63% de estos recursos se destinarían a atender programas en infraestructura física, infraestructura social, ciencia y tecnología y medio ambiente.

En materia de infraestructura física los esfuerzos se concentraron en la construcción y rehabilitación de carreteras, red férrea, a fin de garantizar la movilización de los importantes volúmenes de carga que se esperaban como resultado de la apertura económica. De igual forma, se incrementó la inversión en infraestructura de

riego y drenaje con la finalidad de mejorar la productividad y competitividad agropecuaria.

La inversión en infraestructura social se concentro prioritariamente en las áreas de educación, salud, nutrición, vivienda y saneamiento ambiental. En cuanto a ciencia y tecnología, con el propósito de incrementar su contribución en la productividad económica y en el bienestar social y cultural del país, se crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

#### 4.2 NUEVO REGIMEN CONSTITUCIONAL

Las décadas pasadas se caracterizaron por la gran concentración de ingresos fiscales e inversiones públicas en cabeza de la nación. Los primeros intentos de descentralización, se concibieron con la idea de racionalizar el gasto en la administración nacional central, para ello, el gobierno se liberaría de financiar los gastos de un conjunto de necesidades básicas a cambio de ceder a los departamentos y municipios determinados recursos tributarios.

Las primeras reformas buscaban fortalecer las finanzas regionales y locales (Ley 14/83); transferir sobre todo a los municipios, y en especial a los que tuvieran una población menor de cien mil habitantes, un porcentaje creciente del recaudo del impuesto al valor agregado (Ley 12/86); creación de un banco de fomento para el desarrollo de la infraestructura local -FINDETER- (Ley 57/89); modificación de la base para liquidar el situado fiscal para salud (Ley 10/90).

Esta primera fase de la descentralización, dio al traste entre otras razones, por la incapacidad institucional, administrativa y técnica de las entidades comprometidas en este proceso para ejecutar el gasto, y de esta manera asegurar la prestación de servicios públicos, y la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

Las normas consagradas en la Constitución Política de 1991, modifican sustancialmente las relaciones fiscales entre los distintos niveles del sector público.

A partir de 1992-93 el Gobierno Central empezó a transferir a los departamentos, distritos y municipios, un porcentaje importante y creciente de sus ingresos corrientes, mediante tres mecanismos: el situado fiscal, las participaciones y el fondo nacional de regalías.

Los cambios constitucionales de 1991, configuran la etapa más

reciente de la descentralización: mayores transferencias de recursos fiscales y por lo tanto, mayor autonomía regional y local en los aspectos políticos y administrativos y una democracia participativa con ingerencia de la comunidad, pero también nuevas funciones y responsabilidades a los entes territoriales en salud, educación e infraestructura básica.

En relación con las transferencias y el situado fiscal a los municipios, la nueva Constitución modifica sustancialmente su forma de cálculo, el destino de los recursos, los beneficiarios y los criterios de distribución. A continuación se establece un paralelo de esta variables, antes y después de la constitución:

#### TRANSFERENCIAS A ENTIDADES TERRITORIALES

ANTES	DESPUES
<p>Forma en que se calcula: Como un porcentaje del I.V.A.</p>	<p>Forma en que se calcula: Como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación.</p>
<p>Beneficiarios: Municipios, intendencias, comisariías, cajas seccionales de previsión, ESAP, IGAC.</p>	<p>Beneficiarios: Municipios y resguardos indígenas que la ley considere como municipios.</p>
<p>Criterios de distribución: Cesión básica: para todos los municipios, distribuido con un criterio poblacional.</p>	<p>Criterios de distribución: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población, del respectivo municipio.</p>
<p>Cesión adicional: sólo para los municipios de menos de cien mil habitantes, teniendo en cuenta a la población y un esfuerzo fiscal.</p>	<p>40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de cincuenta mil habitantes.</p>

## SITUADO FISCAL

ANTES	DESPUES
<p>Forma en que se calcula: Como un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación.</p>	<p>Forma en que se calcula: Como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación.</p>
<p>Beneficiarios: Departamentos, intendencias, comisariás y el D.E. de Bogotá.</p>	<p>Beneficiarios: Departamentos, distrito capital, distrito de Santa Marta.</p>
<p>Criterios de distribución: 30% repartido por partes iguales entre las entidades territoriales beneficiarias.</p>	<p>Criterios de distribución: 15% se repartirá por partes iguales, conforme a la población de departamentos y distritos.</p>
<p>70% proporcional a la población de los entes territoriales.</p>	<p>85% en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación; al esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.</p>
<p>Destino de los recursos: Gastos de funcionamiento asociados a los servicios de educación prima.</p>	<p>Destino de los recursos: Incluye los niveles de educación pre-escolar, primaria, secundaria y media. Respecto a la salud, será el legislador quien señale los niveles de prestación de este servicio.</p>

La Constitución de 1991 previó igualmente la creación de un conjunto de entidades encargadas de moldear el nuevo marco institucional en el que se desenvuelve la sociedad. Entre las más importantes se destacan la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura y la Veeduría del Tesoro Público. La financiación de estas instituciones demanda no pocos recursos, que ejercen presiones adicionales sobre el presupuesto nacional.

### 4.3 EL ROL DE LA POLITICA FISCAL

Los dos apartados anteriores permitieron presentar en forma sumaria, las características concretas que adopta la modernización del Estado Colombiano. Se advierte en esa revisión que la política económica en lo que va corrido de la presente década, ha girado fundamentalmente alrededor de la apertura económica y de los compromisos sociales e institucionales adquiridos por el gobierno, en el marco del nuevo régimen constitucional.

La política fiscal, en particular, debió adecuar su estructura para facilitar el comercio internacional, compromiso que debía cumplirse sin menoscabar el relativo equilibrio de las finanzas públicas que se había alcanzado durante los años precedentes. De igual modo era preciso proveer los recursos para construir y rehabilitar la infraestructura vial y portuaria del país, adelantar el programa de transferencias previsto por la descentralización fiscal, asignar presupuesto para las instituciones creadas en el Constitución, desarrollar los programas sociales contemplados en el plan de gobierno, etc.

Otras exigencias que afectaban a todos los ámbitos de la política económica y que en parte eran consecuencia del mismo proceso de internacionalización, conminaban a la política fiscal a controlar, o por lo menos a no incrementar, la tasa real de cambio y el nivel general de precios.

El panorama no era sencillo pues la desgravación arancelaria y los gastos asociados a la apertura y a los cambios institucionales no eran opciones de política sino datos del problema. En términos simples se preveía una disminución de los ingresos del gobierno central, como resultado de los menores impuestos al comercio internacional y de las transferencias hacia los entes territoriales, al tiempo que el Plan de Gobierno suponía un incremento del gasto público. Bajo tales circunstancias el déficit fiscal volvería a elevarse.

En este contexto existían dos opciones para el manejo de la política fiscal. La primera de ellas consistía en financiar el desbalance público, decisión ante la cual quedaban abiertas tres posibilidades.

Una financiación del déficit a través de crédito del Banco de la República incrementaría automáticamente los medios de pago, lo que tendría un nocivo efecto en el objetivo de controlar la inflación. Si el déficit se enjugaba con recursos provenientes del crédito externo, las reservas internacionales así obtenidas vendrían a sumarse a la sobreacumulación de divisas que enfrentaba el país,

ejerciendo con ello una presión adicional hacia la revaluación.

La última posibilidad consistía en acudir al crédito interno, evento en el que los títulos ofrecidos por el gobierno tendrían que competir con la elevadas tasas de interés que se ofrecían en el mercado doméstico y que eran, junto a la liberalización del mercado cambiario, responsables del copioso flujo de capitales especulativos que se habían instalado en el país. En suma, la financiación del déficit con crédito interno, estimularía también la tasa real de cambio.

La otra opción de la política fiscal, que fue la finalmente adoptada por el Gobierno Nacional, consistía, no en financiar el déficit sino en eliminarlo. Un incremento de los ingresos tributarios de fuente doméstica permitiría sufragar los gastos en que estaba comprometido el gobierno, sin renunciar al objetivo inicial de facilitar el comercio internacional y, sobretodo, sin afectar la estabilidad de la economía.

## 5. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL CUATRENIO DE 1990-1994

La profundización en la internacionalización de la economía y los cambios políticos emanados de la nueva constitución colombiana, exigieron en todos los ámbitos de la política económica importantes transformaciones, a fin de adecuar la estructura productiva a las nuevas condiciones. La respuesta ofrecida por la política tributaria se materializó a través de las reformas de 1990 y 1992, Leyes 49 y 6a. respectivamente.

Un objetivo común de estas reformas fue la adecuación del sistema impositivo a las nuevas circunstancias del comercio internacional, sin que ello fuera en detrimento del recaudo. Esta meta debía alcanzarse sin perjuicio de los ingresos tributarios, a fin de mantener el relativo equilibrio de las finanzas públicas que se había logrado como resultado del proceso de ajuste emprendido desde mediados de los 80.

En razón a que el proceso de apertura económica es de doble vía, no se trataba solamente de modificar el régimen arancelario para facilitar el ingreso de mercancías al país y promover una mayor eficiencia en las industrias locales al enfrentarlas a la competencia extranjera, sino que también se pretendía alentar la competitividad de la producción local en el exterior. Para ello se apeló a los instrumentos tributarios y a los acuerdos internacionales de la misma naturaleza, de modo que se pudiera garantizar un importante flujo de recursos foráneos y domésticos hacia la inversión y se hiciera factible la ampliación de los mercados para los productos colombianos.

En particular, la Ley 49 promulgada en diciembre de 1990, tuvo como objetivos más concretos el fortalecimiento del mercado de capitales y su repatriación, así como el fomento del ahorro y la inversión privados. Esto, junto a la intención de combatir mediante los ajustes integrales las distorsiones introducidas por la inflación, tenía como finalidad ulterior crear un espacio apropiado para fortalecer la acumulación de capital en el sector privado.

Por su parte la Ley 6a. de 1992 persiguió el equilibrio de las finanzas públicas en el corto y el largo plazos, la aceleración de las modificaciones tendientes a agilizar el comercio internacional y la lucha contra la evasión y la corrupción administrativa.

## 5.1 REFORMA DE 1990: PRINCIPALES DISPOSICIONES

### - Saneamiento de patrimonio en el exterior

Esta ley estableció una amnistía para el saneamiento del patrimonio en el exterior. La amnistía tendría vigencia durante 18 meses a partir del 28 de diciembre de 1990, para que en las declaraciones de renta de este año gravable, se declaren los bienes o dineros poseídos por colombianos en el extranjero y cuya posesión se hubiera omitido hasta entonces.

La mecánica definida para el saneamiento patrimonial fue la compra de "Bonos especiales de saneamiento fiscal", adquisición de títulos de deuda externa o, la liquidación adicional del 3% del patrimonio saneado si se declara dentro de los plazos establecidos y el 5% para declaraciones extemporáneas.

### - Fortalecimiento del mercado de capitales

La Ley 49/90 propugna la capitalización de las empresas, por vía de no gravar las utilidades fruto de enajenación de acciones susceptibles de distribuirse como no gravadas o cuando dicha utilidad provenga de enajenar acciones a través de las bolsas de valores. También se liberó del pago del impuesto de renta y complementarios a las utilidades de los fondos de inversión, de valores, de pensiones y cesantías, siempre que éstas procedan de sus actividades ordinarias.

### - Disposiciones particulares en Renta

En relación con el impuesto de renta, esta reforma tributaria incorpora modificaciones en:

- Eliminación de la obligación de declarar por recibir honorarios, comisiones y servicios.
- Información tributaria a otros gobiernos
- Deudas de sucursales con la casa matriz
- Determinación de la utilidad en enajenación de inmuebles
- Los contratos de leasing y la fuente de su renta.

### - Inversión extranjera

Con el fin de generar condiciones que promuevan e incrementen la inversión extranjera en Colombia, la Ley 49 de 1990 determinó que:

- Las tarifas del impuesto de remesas para dividendos o participaciones percibidos por sociedades u otras entidades

extranjeras sin domicilio en el país y naturales o sucesiones ilíquidas de extranjeros no residentes estarán determinadas de acuerdo con la siguiente tabla:

AÑO GRAVABLE	TARIFAS %
Año gravable 1991	20%
Año gravable 1992	19%
Año gravable 1993	19%
Año gravable 1994	15%
Año gravable 1995	12%
Año gravable 1996	12%
Siguientes...	12%

Si las utilidades obtenidas en desarrollo de esta inversión no se remiten al extranjero durante un período de 10 años, éstas serán exoneradas del tributo.

- Ajustes por inflación

La Ley 49/90 facultó al Presidente de la República por dos años para modificar el título V del libro I del Estatuto Tributario, con el objetivo de incorporar al sistema impositivo un método para ajustar el valor de los activos y corregir los desfases provocados por la inflación. El uso de estas facultades permitiría agrupar en un cuerpo sistemático las múltiples normas que desde 1974 se habían dictado a efecto de corregir parcialmente los desajustes, que como consecuencia de la inflación, alteraban la valoración fiscal de los activos.

Igualmente se esperaba que la actualización del valor del patrimonio empresarial permitiera a las firmas una mayor capitalización, bien como resultado del mayor atractivo de sus propios títulos financieros, bien por el acceso al mercado de crédito.

- Impuesto sobre las ventas

Esta reforma tributaria determinó un aumento de dos puntos en la tarifa general del IVA, pasando así del 10% al 12%, a su vez, establece una mayor concentración de los bienes y servicios gravados con esta tarifa y disminuye el número de tarifas diferenciales.

Por otra parte, redujo el volumen de artículos ubicados en la categoría de exentos incorporándolos al grupo de bienes y servicios excluidos, con ello reduce el volumen de devoluciones solicitadas que se habían convertido en un factor de congestión administrativa y en un foco de evasión. Igualmente fueron modificadas las tarifas de algunos servicios y dispuso un gravamen del 15% para los seguros tomados en el exterior sobre Barcos, Aeronaves y Vehículos.

#### - Administración tributaria y aduanera

La reforma facultó al Presidente de la República por seis meses para:

- Reestructurar la Dirección de Impuestos Nacionales, definiendo: naturaleza y carácter de sus funciones y adopción de un régimen disciplinario propio.
- Modificar la estructura del Ministerio de Hacienda.
- Modernizar y tecnificar la administración aduanera.
- Crear la Dirección de Apoyo Fiscal.

#### - Procedimiento Tributario

Se señalaron disposiciones concretas para regular los procesos de: devoluciones, pago de intereses en favor y en contra de los contribuyentes, correcciones con sus respectivas sanciones, la creación del premio fiscal y los requisitos de facturación.

#### - Procedimiento Aduanero

En esta área las facultades otorgadas al Presidente fueron:

- Despenalizar el contrabando.
- Aumentar las facultades de fiscalización de la Aduana.
- Señalar términos para resolver las actuaciones tributarias y aduaneras.
- Definir la base imponible de los impuestos causados en el proceso de importación.

#### - Sustitución del Impuesto al Cine

Mediante esta ley, se elimina el impuesto al cine establecido por la ley 55 de 1985, al tiempo que se decide gravar "el servicio de exhibición cinematográfica" con la tarifa general del IVA. Este impuesto es destinado al Fondo de Fomento cinematográfico que administra FOCINE. De otro lado, se concede una amnistía a quienes tuvieran obligaciones pendientes por concepto del impuesto al cine y para ello se determina una tarifa del 8.5% sobre el total de la deuda.

- Otras disposiciones

La reforma tributaria de 1990, determinó que la base gravable del impuesto al turismo es el valor del servicio efectivamente cobrado por concepto de alojamiento con una tarifa del 5%.

Por último, faculta al Presidente de la República, por cuatro (4) años, a partir del 28 de diciembre de 1990 para reducir la tarifa del impuesto a las importaciones (sobretasa).

5.2 REFORMA DE 1992: PRINCIPALES DISPOSICIONES

- Impuesto sobre la renta

Las tarifas del impuesto sobre la renta vigentes antes de la reforma tributaria de 1992, no sufrieron modificación alguna, ni para las personas naturales ni para las personas jurídicas. En el caso de las sociedades, por ejemplo, la tarifa del impuesto en cuestión permaneció en el 30%. Se estableció, sin embargo, una contribución especial para los años gravables 1993 a 1997 a cargo de los declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, bien sean personas naturales o jurídicas. En términos de la renta líquida gravable, la contribución especial equivale a 7.5%. De esta manera, en el caso de las sociedades la tasa de tributación pasa a ser, en términos efectivos, del 37.5%, resultado de adicionar la tarifa de la contribución especial a la tarifa vigente del impuesto sobre la renta.

No obstante, existen dos razones por las que la tasa de tributación efectiva puede ser menor que el 37.5%. En primer lugar, la contribución especial podrá tratarse como una deducción tributaria en la determinación del impuesto sobre la renta. Y, en segundo lugar, porque en adelante se permitirá el descuento del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. En efecto, antes de la reforma el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital debía imputarse a los costos de producción, trasladándose posteriormente a los precios de los bienes finales.

La Ley 6a. de 1992 dispone, en cambio, que las empresas tienen derecho a descontar el IVA pagado por esos bienes del impuesto sobre la renta a su cargo. Como consecuencia, la tasa efectiva de tributación correspondiente a los empresarios disminuye a medida que se incrementa la inversión productiva en activos fijos.

Adicionalmente, las sociedades que realicen inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas, bien sea directamente

o a través de universidades y otras instituciones, tendrán derecho a deducir anualmente de su renta el valor de dichas inversiones. El valor de la deducción por este concepto en ningún caso podrá exceder el 20% de la renta líquida determinada antes de restar el valor de la inversión.

- Impuesto de remesas

La reducción de tarifas prevista por la Ley 49 de 1990, se acentúa con la expedición de la Ley 6a. de 1992. De este modo, las tarifas del impuesto de remesas para utilidades comerciales de las sucursales de sociedades u otras entidades extranjeras, distintas a las dedicadas a la exploración, explotación o producción de hidrocarburos, en lo sucesivo serán las siguientes:

AÑO GRAVABLE	TARIFAS
Año gravable 1993	12% (doce por ciento)
Año gravable 1994	10% (diez por ciento)
Año gravable 1995	8% (ocho por ciento)
Año gravable 1996	7% (siete por ciento)
Siguientes...	7% (siete por ciento)

Las tarifas que se acaban de señalar rigen también para el caso de dividendos o participaciones percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio en el país, por personas naturales extranjeras sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes extranjeros que no eran residentes en Colombia.

También dispone la nueva legislación que, cuando las participaciones o dividendos se capitalicen en la sociedad generadora del dividendo o participación, la tarifa del impuesto de remesas será del cero por ciento, siempre y cuando las acciones o aportes se conserven dentro del país, por un lapso no inferior a cinco años.

Debe destacarse que con estas tarifas no sólo se acelera la reducción prevista en la Ley 49 de 1990, sino que se acentúa en forma considerable. Así, por ejemplo, mientras la legislación anterior disponía una tarifa de 12% en el año gravable 1996, en la de 1992 se establece que en ese mismo año la tarifa será de sólo el 7%.

El impuesto de remesas para utilidades comerciales de las sucursales de sociedades extranjeras dedicadas a la actividad petrolera, se determinará de acuerdo con las siguientes tarifas:

AÑO GRAVABLE	TARIFA %
Año gravable 1993	15%
Año gravable 1994	15%
Año gravable 1995	15%
Año gravable 1996	12%
Siguientes.....	12%

- Impuesto al valor agregado (IVA)

En relación con la tarifa general del IVA, es decir, aquélla que se aplica a la mayoría de los bienes y servicios gravados, se estableció que entre 1993 y 1997 será del 14%. Las únicas tarifas diferenciales que subsisten después de la reforma son del 45% para vehículos importados con valor superior a 35.000 dólares americanos, 35% para licores importados y vehículos valorados en menos de US\$35.000, 20% para motocicletas con cilindraje superior a 185c.c. y vehículos de producción nacional, por último un 8% para cervezas importadas o nacionales.

De otra parte, se dispuso que todos los servicios quedan sujetos al pago del IVA, excepto algunos que se señalan en forma expresa, como los de educación, salud, transporte, arrendamientos y leasing. En la práctica, las normas relativas a servicios gravados implican una importante ampliación de la base gravable del IVA. Al mismo tiempo, se excluyeron de la base gravable algunos bienes de la canasta familiar y otros como la maquinaria agrícola.

- Contribución especial de hidrocarburos y otros minerales

La reforma tributaria de 1992 estableció a partir del mes de julio de ese año y hasta diciembre de 1997, una contribución especial mensual sobre la producción o exportación de petróleo crudo, gas libre, carbón y ferroníquel.

Quedan excluidos de la base para liquidar la contribución los porcentajes de producción correspondientes a regalías. Los valores absolutos de la contribución se reajustarán año a año de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor. Esta

contribución especial será deducible del impuesto sobre la renta. Los nuevos exploradores de petróleo crudo y gas libre estarán obligados a pagar una contribución especial mensual durante los primeros seis años de producción.

Esta contribución se liquida de la siguiente forma:

PRODUCTO	BASE DE LIQUIDACION	CONTRIB.
1. Petróleo CRUDO	Por cada barril producto	\$ 600
- Petróleo liviano	Por cada barril producido	\$ 350
- Petróleo pesado		
2. Gas libre	Por cada mil pies cúbicos producidos (excluye el gas usado para generación térmica y consumo doméstico).	\$ 20
3. Carbón	Por cada tonelada exportada.	\$ 100
4. Ferroníquel	Por cada libra exportada	\$ 20

- Impuesto a la gasolina y al ACPM

La reforma tributaria de 1992 determinó la sustitución del impuesto ad-valorem sobre estos combustibles por un impuesto a la gasolina y al ACPM, liquidado con una tarifa del 25.4% sobre el precio final de venta al consumidor. Conviene advertir que el impuesto ad-valorem se liquidaba sobre el precio en refinería, y no sobre el precio al consumidor, como ocurre en la nueva situación.

- Contribución para la descentralización

La ley de reforma tributaria dispuso una contribución para la descentralización, equivalente al 18% de la diferencia entre el precio final de venta al público de la gasolina y el precio de este combustible al momento de expedirse la Ley 6a. de 1992. Esta contribución se destinará en forma exclusiva a la Nación y su propósito es contrarrestar el efecto adverso que sobre los recursos del Gobierno Nacional tiene el aumento de las transferencias a las entidades territoriales ordenado por la Constitución de 1991.

- Servicios técnicos, de asistencia técnica y otros

Los pagos o abonos por concepto de servicios técnicos y de asistencia técnica prestados, desde el exterior, por extranjeros no residentes no estarán sometidos, de acuerdo con lo establecido por la reforma tributaria de 1992, al impuesto de renta ni al

complementario de remesas.

Cuando se trate de pagos o abonos por concepto de servicios técnicos y de asistencia técnica prestados en Colombia por extranjeros no residentes, tales pagos o abonos tampoco estarán sometidos al impuesto complementario de remesas. Igual tratamiento tendrá la remuneración que perciban las personas naturales conferencistas o especialistas, con carácter de extranjero no residente, que dicten cursos, seminarios o talleres en el país.

- Fondos de inversión de capital extranjero

Los fondos de inversión de capital extranjero no son contribuyentes del impuesto de renta y complementarios por utilidades derivadas de sus actividades propias, salvo que sus ingresos correspondan a rendimientos financieros o dividendos que no pagaron impuestos en cabeza de la sociedad que los originó. Así mismo, los partícipes de dichos fondos, no residentes en el país, tampoco son contribuyentes del impuesto de renta y complementarios en cuanto a los ingresos provenientes del mismo.

La transferencia al exterior del capital invertido, así como de los rendimientos, dividendos y utilidades obtenidas en el país no causan impuesto de renta y complementarios.

- Estatuto antievasión

La Ley 6a. dotó a la administración tributaria de mayores instrumentos legales para controlar la evasión, los cuales permiten proseguir el proceso de modernización de la Administración de Impuestos.

Con el fin de fortalecer la lucha contra la evasión, se estimó conveniente la aplicación de sanciones a los comerciantes que comentan actos fraudulentos contra el fisco, mediante maniobras dolosas. Estas sanciones consisten en la prohibición de ejercer el comercio hasta por cinco años y multa de 20 a 100 salarios mínimos mensuales.

Del mismo modo, se establecieron sanciones especiales para aquellos contadores y revisores fiscales que, conociendo hechos fraudulentos, no los denuncian ante la administración tributaria.

En el Cuadro No. 12 se resumen las disposiciones fundamentales que modificaron la estructura impositiva del país en los últimos años.

CUADRO No. 12

COLOMBIA: REFORMAS TRIBUTARIAS EN LOS AÑOS 90

LEYES	LEY 49 DE 1990	LEY 6 DE 1992
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuación de la estructura tributaria a la internacionalización de la economía.</li> <li>- Estímulo al ahorro y la inversión.</li> <li>- Fomento al mercado de capitales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad de las finanzas públicas en el corto y largo plazos.</li> <li>- Los dos primeros objetivos señalados en la anterior reforma son compartidos por esta.</li> </ul>
CAMBIOS EN RENTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desgrava utilidad en acciones transadas en bolsa.</li> <li>- Excluye del impuesto a los fondos de inversión, comunes y de valores.</li> <li>- Reduce los impuestos de remesas y de saneamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desaparece impuesto de patrimonio.</li> <li>- Desgrava los fondos de capital extranjero.</li> <li>- Se acentúa la reducción de tarifas sobre remesas.</li> <li>- Incremento de la base gravable: empresas comerciales e industriales del Estado, cooperativas financieras, Telecom,...</li> <li>- Establece una contribución especial.</li> </ul>
CAMBIOS EN IVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumenta la tarifa general del 10% al 12%.</li> <li>- Aumenta la base gravable: cobija nuevos servicios y sectores exentos pasan a excluidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación de la base: incluyen nuevos servicios, excluye maquinaria agrícola no producida en el país.</li> <li>- Descuento del IVA pagado en bienes de capital en la declaración de renta.</li> <li>- Aumenta la tarifa general del 12% al 14%.</li> </ul>
COMERCIO EXTERIOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El régimen de licencia previa se redujo del 60% al 46%.</li> <li>- Reducción de la sobre tasa sobre el valor CIF del 18% al 16%.</li> <li>- Reducción del arancel promedio del 16.5% a 7%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce las restricciones arancelarias y pararancelarias.</li> <li>- Modifica normas del procedimiento administrativo con énfasis estatuto antievasión.</li> <li>- Reforma la administración aduanera.</li> </ul>

## 6. EFECTOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA

La teoría clásica sobre la incidencia impositiva suele desarrollar su análisis en un marco de equilibrio general, donde los agentes económicos se dividen en dos grandes grupos: consumidores y productores. Bajo determinado conjunto de condiciones, estos agentes tratan de maximizar funciones objetivo para ellos definidas.

El consumidor, por ejemplo, toma en consideración su renta y un vector de precios que le son dados, para establecer a partir de allí la composición óptima de una canasta de bienes y servicios, a fin de que dicha selección le garantice el mayor bienestar individual posible.

Por su parte, el productor efectúa un proceso similar escogiendo la combinación apropiada de factores productivos, de tal modo que logre maximizar sus beneficios, dados un vector de precios y un acervo de técnicas productivas.

En el caso más sencillo, donde se adoptan todos los supuestos de la competencia perfecta, este tipo de modelo logra establecer las cantidades óptimas de bienes y servicios (incluidos allí los factores productivos) que permiten maximizar el bienestar total de la sociedad. La introducción de la tributación puede afectar por diferentes vías estos resultados.

En efecto, tratándose de los consumidores, las cantidades demandadas pueden alterarse imponiendo gravámenes sobre los precios de las mercancías o sobre la renta de sus demandantes. En uno y otro caso la nueva situación induce reacomodamientos en la canasta de bienes y servicios que dependerán de las elasticidades precio y renta de cada mercancía. Estas modificaciones se trasladarán al sector de producción donde tienen lugar los ajustes pertinentes, hasta donde lo permitan la flexibilidad de las técnicas de producción y de los mercados de factores.

La teoría sugiere que, si bien los impuestos sobre la renta causan algunas distorsiones en la asignación eficiente de los recursos, en razón a las disímiles elasticidades renta de los bienes, estas distorsiones son menores que las atribuibles a los impuestos indirectos, sobre todo cuando éstos no tienen un carácter general o incorporan tratamientos excepcionales, tarifas diferenciales, etc.

Los efectos de la tributación en el sector productivo no se derivan exclusivamente de los cambios registrados en la demanda, también en este sector pueden gravarse los precios y la renta. La imposición sobre los factores afecta, entre otras variables relevantes, al nivel y composición del producto, la distribución de la renta y por supuesto a los precios relativos.

Si por ejemplo se establece un gravamen sobre el capital, el primer resultado conduce a que las actividades intensivas en el uso de este factor se vean mayormente afectadas frente a otras donde el capital no tiene un peso tan significativo. Así mismo, en la medida en que la sustituibilidad entre factores sea técnicamente factible, se colige otra consecuencia distributiva, un encarecimiento del factor trabajo o su equivalente un deterioro en la remuneración del capital.

Adicionalmente, los mayores costos imputables a la imposición sobre los factores productivos pueden trasladarse o no al sector de demanda, dependiendo de las elasticidades precio de las diversas mercancías. Así pues, se considera que el productor asume parte o la totalidad de la carga tributaria cuando la demanda de sus productos es bastante sensible frente a las variaciones de precios. En caso contrario será el consumidor quien sufra el valor del tributo.

En este trabajo, el impacto de las dos últimas reformas tributarias se aborda desde una perspectiva parcial. Esto permite aislar algunos de los principales efectos directos que se complementan con la identificación de otros efectos de carácter indirecto y con la revisión de algunos trabajos que se ocupan del tema con una óptica más general.

El desarrollo de esta sección está precedido por una discusión acerca de la pertinencia de los instrumentos tributarios para orientar las decisiones económicas, especialmente en materia de inversión. Posteriormente se evalúan los resultados de las reformas a nivel del recaudo y se presentan por separado sus posibles efectos en el terreno de la eficiencia (inversión y precios), la equidad (precios y distribución del ingreso), así como un recuento de las principales modificaciones de índole administrativa.

## 6.1 DEBATE SOBRE LA PERTINENCIA DE LA TRIBUTACION

Tratándose del caso colombiano es preciso subrayar dos tendencias en la política fiscal. En primer lugar, tanto el gasto público como la tributación han observado un comportamiento generalmente anticíclico como mecanismo compensatorio de los desequilibrios en el frente externo, (Perry 86, Cuddington 87 y Bernal 91). En esta dinámica el gasto se erige como la variable impulsora de las actuaciones fiscales, convalidadas con algún rezago por el esfuerzo tributario.

En segundo lugar se advierte que pese a la expresa intención de

reducir el déficit fiscal, el gasto acentuó su ritmo de crecimiento durante el período comprendido entre 1970-1984, declinando ligeramente apenas desde 1985, con lo cual la mayor responsabilidad en el proceso de ajuste recayó sobre la tributación.

"Los intentos que se vienen haciendo desde mediados de los años 70 por reducir el tamaño del Estado no han sido exitosos. Más que una disminución relativa del gasto público, se ha presentado un cambio importante en su composición... Si por el lado del gasto las pretensiones neoliberales no han sido exitosas como se esperaba, por el lado de los ingresos estatales sí se han obtenido muchos de los resultados buscados"<sup>21</sup>.

Que en el transcurso de tan sólo siete años se hayan llevado a cabo tres reformas tributarias subraya el papel protagónico desempeñado por la tributación en los procesos de estabilización y generación de los recursos que avalan el desempeño del gasto público.

Concretando el análisis a la esfera impositiva debe resaltarse el cambio en el comportamiento y composición de los ingresos tributarios. La tributación indirecta como ya se vio, ha venido ganando participación en el recaudo total en tanto que la directa, sin dejar de ser importante, ha perdido peso en el mismo agregado. Entre 1970 y 1990 las elasticidades correspondientes a los impuestos de renta (0.96) e IVA doméstico (1.22) confirman esta observación.

La recomposición en los ingresos corrientes del Estado está presente en el centro del debate sobre los efectos económicos de la tributación. En este debate se encuentran de un lado quienes sostienen "que los cambios en la tributación indirecta a partir de 1974 contribuyen a la reducción de la participación del consumo de los hogares en el PIB"<sup>22</sup>, estrechando las posibilidades para la realización del producto y sacrificando la progresividad del sistema a cambio de la suficiencia de los recursos y la eficiencia de la administración. Del mismo lado se encuentran quienes dudan de la eficacia de los instrumentos tributarios para promover el ahorro privado y sobre todo de que éste se convierta automáticamente en inversión.

En un estudio relativo a los determinantes del ahorro y la inversión en Colombia, se muestra que ésta se explica básicamente por factores de demanda en los que la tributación sólo puede

21. GONZALEZ, J.I. "Algunas hipótesis acerca de la Intervención del Estado en Colombia 1964-1985". Cuadernos de Economía No. 11. UNAL. p.158.

22. KALMANOVITZ, S. "Tributación, Ahorro e Inversión". Economía Colombiana, No.204. 1988.

incidir en forma indirecta. Una de las conclusiones de dicho estudio indica que "el mecanismo keynesiano clásico del acelerador constituye la mejor descripción de la dinámica de la inversión privada en el país"<sup>23</sup>.

Merece destacarse aquí el resultado de una encuesta elaborada periódicamente por FEDESARROLLO, según la cual menos del 5% del total de empresarios encuestados respondió afirmativamente a la pregunta: es el aumento en los impuestos causa de aplazamientos o modificaciones en los programas de inversión<sup>24</sup>. Confirmando las anotaciones anteriores la misma encuesta atribuye al deterioro de las condiciones de demanda, el mayor peso como causa de los trastornos en los proyectos de inversión, (55%) de las respuestas en promedio (1989-1991).

En el otro polo de la discusión, dentro de un trabajo más amplio que se ocupa de las relaciones entre inversión y política económica en Colombia, se encontró que "entre los componentes del costo de uso los que mayor incidencia tienen sobre la inversión son, por su parte, el precio relativo de la maquinaria, los impuestos de renta de las sociedades y la deducibilidad tributaria de los pagos por intereses"<sup>25</sup>.

En cuanto hace al consumo, también existe la idea generalizada de que "cualquier incremento de recaudo en el impuesto sobre las ventas tendría consecuencias macroeconómicas indeseables de corto plazo. Estas se refieren al impacto que tendrían sobre el nivel de precios ... y por este camino, el efecto adicional de disminución de la demanda... No obstante lo anterior, el análisis macroeconómico sugiere que son mayores las ventajas de mediano y largo plazo"<sup>26</sup>.

Sin mayor esfuerzo puede apreciarse la falta de consenso manifiesta en las opiniones anteriores sobre el punto en cuestión. En unos

---

23. OCAMPO, J.A. et Al. "Ahorro e Inversión en Colombia". Coyuntura Económica, Volumen XV, No. 2. FEDESARROLLO, 1985.

24. FEDESARROLLO. "Encuesta de Opinión Empresarial" en Indicadores de la Actividad Productiva. Varios números.

Se trata de la encuesta empresarial de mayor cobertura desarrollada en el país. La pregunta relativa a la incidencia impositiva se introdujo en la encuesta a partir de 1989.

25. FAINBOIN, I. y BUSTAMANTE, J. "Inversión y la Política Económica en Colombia". Reflexiones sobre la Industria Colombiana. FESCOL 1990. p. 237.

Este trabajo se basa en la teoría de la inversión de Georgenson, en la que esta variable se explica por la comparación entre la productividad marginal del capital y el costo de uso del mismo. (Georgenson, D., 1963).

26. FEDESARROLLO. "Finanzas Públicas". Coyuntura Económica, Volumen XIII, No. 3, 1983. p.146.

casos el mayor peso de la tributación indirecta aparece como un factor que deprime la demanda agregada, mientras que en otros el efecto sobre el consumo tiene como contrapartida, el aumento en el ahorro y en la inversión.

La realidad colombiana toma alguna distancia respecto de estos puntos de vista. En primer término, es innegable que el ajuste automático ahorro-inversión ha sido desvirtuado por prácticas especulativas que distrajeron el ahorro de su utilización productiva y acarearon no pocas dificultades como consta en la crisis financiera de comienzos de los 80.

El llamado para gravar este tipo de ahorros especulativos no puede fundarse en la discutible apreciación que los señala como recursos que exceden los planes de inversión. En tal caso la situación toma la apariencia de abundancia relativa de ahorro, cuando en realidad se trata de una desviación del mismo por razones especulativas.

En relación con los principios de la tributación se acepta en general que las reformas tributarias, básicamente la de 1986, han alcanzado importantes resultados en materia de eficiencia, neutralidad y simplicidad. Sin embargo, el terreno ganado en materia de equidad por el lado del impuesto de renta, se cree disminuido por la regresividad de la imposición indirecta. Sobre este particular se debe resaltar que esta regresividad tiene un carácter relativo, si se tiene en cuenta que la mayoría de la población colombiana destina una fracción importante de sus ingresos al consumo de bienes primarios, exentos o excluidos de dicha imposición.

La regresividad también se atenúa con la recomposición de la tributación directa mediante la cual las personas naturales pasaron de aportar el 84.5% de estos tributos en 1982, para representar tan sólo un 35.2% en el año 1989<sup>27</sup>; y un 5.26% en 1992.

También se constata, al revisar las cifras de la economía colombiana, que el consumo privado per cápita en términos reales presenta siempre tasas de crecimiento positivas, excepción hecha en 1982.

En lo tocante a la inversión pública y privada, llama la atención el opuesto comportamiento observado por ellas entre 1950 y 1982. En efecto, mientras la primera pasó de representar menos del 10% de la

---

27. Sobre la recomposición de la tributación directa puede consultarse:

DIN. "Cuatro Años de Transformación de la Administración Tributaria" en Revista Tributaria No. 1, agosto de 1990.

inversión total en 1950, para participar con un 50% en 1989, el componente privado de este agregado creció a ritmos muy discretos a lo largo del mismo período<sup>28</sup>.

A partir de 1985, el proceso de ajuste fiscal propicio un notable descenso en el gasto público de inversión que, sin embargo, no puede ocultar la recurrente utilización de ese instrumento de política fiscal para impulsar el crecimiento económico.

Un estudio desarrollado para Colombia por el Fondo Monetario Internacional en el que se indaga acerca de los efectos del sistema tributario sobre la inversión, en especial aquéllos que tienden a desestimular esta variable, señala:

- La reforma de 1986, a través de la eliminación de la doble tributación y la disminución de las tasas marginales, produjo un significativo impacto en la tasa de crecimiento de la inversión: 3.6% del PIB entre 1986 y 1989.
- Entre los principales factores de tipo estructural que inciden en el comportamiento negativo de la inversión, se encuentran la imposición directa, el superávit comercial y el aumento del déficit fiscal.
- En razón al efecto congestión, existente entre el ahorro externo y el doméstico, así como entre el ahorro público y privado, la promoción de la inversión extranjera y la reducción del déficit fiscal, son políticas a contemplar en la búsqueda del incremento del ahorro e inversión totales del país.

Tratándose de los efectos monetarios de la financiación del déficit fiscal, el esfuerzo tributario ha redundado en la disminución de este tipo de crédito. Si bien, entre 1950 y 1990 los créditos del Banco de la República, de la cuenta especial de cambios y los provenientes del exterior fueron, en forma agregada significativos para explicar el crecimiento de los medios de pago y de los precios. Esta relevancia desaparece cuando se considera por separado el período 1970-1990. La pérdida de significancia está asociada al hecho de que "en Colombia después de 1984 las finanzas públicas experimentaron un cambio tan radical que el déficit del gobierno central no sólo dejó de ser causa de crecimiento de los medios de pago, sino que inclusive se convirtió en un instrumento

---

28. El coeficiente de correlación entre las tasas de crecimiento de la inversión pública y la inversión privada fue de -0.72 hasta 1982.

AGUDELO V. M.I. "Compatibilización de las Dos Fuentes del Ahorro y la Inversión" en Ensayos sobre Política Económica No 19, 1991.

de contracción monetaria"<sup>29</sup>.

En este debate, la distinta concepción teórica con que se analiza el papel de la tributación, conduce a dos posiciones encontradas. Desde la óptica neoclásica, la igualación ex ante del ahorro y la inversión permiten sugerir mayores gravámenes sobre el consumo, que inducirían incrementos en el ahorro y consecuentemente en el nivel de la inversión. En suma, mayor crecimiento económico posiblemente a expensas de la equidad.

Los analistas que abordan el tema desde una perspectiva más intervencionista, además de señalar que de manera ex ante el ahorro no se iguala necesariamente a la inversión, llaman la atención sobre la ineficacia de los estímulos tributarios para promover la inversión productiva mediante mecanismos indirectos, como es el caso de los incentivos al ahorro.

De todo lo anterior se puede concluir, con independencia de las consideraciones sobre la equidad del sistema impositivo, que los estímulos a la inversión deben ser directos, esto es que cualquier tratamiento especial, bien sean descuentos, deducciones, etc., se deben aplicar expresamente ante cambios en la inversión y no en otras variables más o menos próximas a ella, pues nunca se tiene certeza plena de que las variaciones en éstas se traducirán en movimientos de la inversión.

## 6.2 RECAUDO

El sistema impositivo colombiano presenta notables modificaciones en el período comprendido entre 1990 y 1993. Continuando con las tendencias observadas durante la última parte del siglo, se fortalecen la tributación interna y los gravámenes indirectos.

En el Cuadro No. 13, se observa que el recaudo total presenta un crecimiento de 2,38 puntos del PIB entre 1990 y 1993, explicado en su totalidad por los impuestos de origen doméstico, debido a que los gravámenes que recaen sobre el comercio exterior presentan crecimientos negativos, comportamiento que encuentra explicación en la homogeneización y reducción de las tarifas arancelarias y del impuesto sobre las ventas, inscritos en el programa de apertura y liberalización de la economía. Por sí solas estas medidas habrían probocado una reducción del recaudo, pero también tienen el efecto de incentivar el volumen de importaciones realizadas. En conjunto los dos efectos permitieron que en 1993, la participación en el PIB de los impuestos sobre comercio exterior se mantuviera en los

29. CABRERA GALVIS, M. Op.cit. p.8.

porcentajes observados a comienzos del período de análisis (3,4%).

Cuando la carga fiscal de los impuestos al comercio exterior se desagrega entre aranceles e IVA, se observa que mientras los primeros disminuyen su participación en el (-1,5%), los segundos muestran un crecimiento de 1.02 puntos entre 1990 y 1993.

Al realizar el análisis de la evolución de la presión fiscal a partir de los impuestos directos e indirectos (Cuadro No.14), se advierte que el impuesto de renta y complementarios, incrementa su participación en el PIB en 1,37%, en tanto los gravámenes indirectos elevan dicha participación en 1,06 puntos. Estos cambios se relacionan estrechamente con la modificaciones legislativas introducidas en las reformas tributarias de 1990 y 1992.

En materia del impuesto de renta se destacan los incrementos de las tarifas de retención en la fuente para 1991 y 1992:

- 3% en el saneamiento de capital extranjero
- Variación de 1% al 2% para la tarifa de retención en compras.
- Variación del 7% al 10% para la tarifa de retención sobre honorarios.

Por su parte los resultados positivos registrados en las cuotas del impuesto de renta, se relacionan con los cambios administrativos efectuados en la entidad recaudadora, que promovieron una mejor gestión y fortalecieron áreas como la fiscalización.

El notorio crecimiento del impuesto al valor agregado durante los años 90, se explica por un incremento del 40% en la tarifa general y por la mayor cobertura de la base gravable. Esta cubría el 24,6% del PIB en 1990 y el 32% en 1993. La Ley 49 de 1990 elevó la tarifa del 10% al 12% y modificó el tratamiento tributario de algunos productos como los alimentos procesados, que pasaron de ser exentos a excluidos. También se incorporaron en la base algunos servicios como los prestados por hoteles, restaurantes y cafeterías.

La Ley 6a de 1992 acentuó estas modificaciones al aumentar en dos puntos adicionales la tarifa general que, hasta 1997 permanecerá en el 14%. La base gravable fue ampliada nuevamente al gravar la totalidad de los servicios prestados en el territorio nacional, salvo unos pocos que se exceptuaron expresamente.

La evaluación de la composición del recaudo total permite constatar, que la participación de los impuestos indirectos cercana al 55% en 1990, se ve disminuida hasta alcanzar un 47,11% en 1992.

**CUADRO No.13**  
**EVOLUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA**  
 1990 - 1993  
 %PIB

AÑO	IMPUESTOS INTERNOS			IMPUESTOS EXTERNOS			RECAUDO TOTAL*
	RENTA Y COMPL.	IVA INTERNO	TOTAL	ARANCEL	IVA EXTERNO	TOTAL	
1990	4.07	2.03	6.10	2.55	1.05	3.41	9.66
1991	5.37	2.39	7.77	1.55	1.05	2.60	10.51
1992	5.58	2.71	8.29	1.02	1.39	2.41	10.86
1993	5.44	3.13	8.57	1.30	2.07	3.37	12.04

**CUADRO No.14**  
**EVOLUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA**  
 1990 - 1993  
 %PIB

AÑO	IMPUESTOS DIRECTOS			IMPUESTOS INDIRECTOS			
	CUOTAS	RETENCION FUENTE	TOTAL	ARANCEL	IVA EXTERNO	IVA INTERNO	TOTAL
1990	2.14	1.92	4.07	2.55	1.05	2.03	5.44
1991	2.97	2.40	5.37	1.55	1.05	2.39	5.00
1992	2.26	3.33	5.58	1.02	1.39	2.71	5.12
1993	1.91	3.53	5.44	1.30	2.07	3.13	6.50

**CUADRO No. 15**  
**COMPOSICION DEL RECAUDO**  
 1990 - 1993  
 % del Recaudo Total

AÑO	IMPUESTOS DIRECTOS			IMPUESTOS INDIRECTOS			
	CUOTAS	RETENCION FUENTE	TOTAL	ARANCEL	IVA EXTERNO	IVA INTERNO	TOTAL
1990	22.20	19.89	42.09	24.38	10.87	21.06	56.31
1991	28.22	22.87	51.09	14.76	9.98	22.77	47.51
1992	20.77	30.66	51.43	9.39	12.81	24.92	47.12
1993	15.86	29.35	45.21	10.78	17.21	25.99	53.98

\* No incluye impuestos de Timbre, Gasolina y Cine.

FUENTE: División de Estadística - DIAN  
 Cálculos División de Estudios Fiscales - DIAN:

Este comportamiento se explica fundamentalmente por el descenso de 62,5% en el recaudo por aranceles, (Ver Cuadro No.15). Durante 1993, como efecto de la reforma tributaria llevada a cabo el año inmediatamente anterior, los impuestos indirectos recuperan su dinámica dentro del recaudo total.

Por su parte los impuestos directos se fortalecen durante 1991 y 1992, siendo el mecanismo de retención en la fuente el de mayor participación en el total de tributos con un 30,66%. Pese a que la Ley 6a. de 1992 estableció una sobre tasa temporal del impuesto sobre la renta, que equivale al 25% de este impuesto después de los impuestos tributarios, su participación en el recaudo total se redujo en algo más de seis puntos, en favor de los impuestos indirectos. Este hecho también puede apreciarse en la ligera reducción de la carga tributaria asociada a este gravamen.

Otra forma para evaluar el desempeño del sistema tributario consiste en verificar el grado de respuesta que presenta el recaudo frente a los incrementos de la renta nacional. La elasticidad del recaudo total fue de 1,21 durante este período, en la que se recogen no sólo el crecimiento vegetativo en la economía sino también, los cambios normativos y la gestión de la administración impositiva. Un revisión más detallada de las cifras muestra que el IVA total es el gravamen de mayor elasticidad (1.50), seguido por el impuesto de renta y complementarios (1,35).

En síntesis, se encuentra que la tributación doméstica ha ganado considerable terreno frente a la externa, elemento fundamental para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas. Por su parte la tributación indirecta se a fortalecido con las medidas impulsadas en las dos últimas reformas tributarias que, atendiendo los principios de eficiencia, neutralidad y simplicidad, han ampliado las bases gravables y disminuido la dispersión de las tarifas. Así mismo se destaca el hecho de que en 1993, el impuesto de renta continúa ocupando en términos relativos el primer lugar en la composición del recaudo total. Por su dinámica el IVA interno se ha consolidado y para el mismo año se sitúa en el segundo lugar de importancia relativa dentro del total de tributos.

### 6.3 INVERSION

Las variables fiscales se relacionan con la inversión a través de diversos nexos. La tributación directa, por ejemplo, erosiona los beneficios de los inversionistas y limita en este sentido los proyectos de acumulación. Por su parte los gravámenes indirectos provocan disminuciones en la capacidad adquisitiva de los consumidores y por tanto en las posibilidades de realización de la

producción. Ocurre simultáneamente que estos y aquéllos tributos constituyen una fuente de financiación del gasto gubernamental y dentro de él, de las inversiones públicas.

Estas relaciones revelan el carácter dual del déficit o superávit fiscal. Por una parte, una balanza pública deficitaria congestiona los mercados financieros, induciendo escasez y encarecimiento de los recursos de que se nutre la inversión del sector privado<sup>30</sup>. Por otro lado, el déficit también puede reflejar mayores inversiones públicas y en suma, el efecto neto sobre la inversión total tiene un signo incierto.

El estudio del Fondo Monetario Internacional, que se citó en el primer apartado de esta sección, intentó analizar los probables efectos que sobre la inversión se derivan a partir de la implementación de las reformas tributarias de 1986 y 1990.

Entre las conclusiones del estudio se advierte que "estas reformas se encaminaron a lograr evitar la doble tributación de empresas y personas y a remover del sistema tributario colombiano los obstáculos de la inversión".<sup>31</sup>

En efecto, durante el período recesivo de la primera parte de los años 80, la inversión fue una de las variables que más acusó el deterioro en las condiciones generales de reproducción del capital<sup>32</sup>. El papel crucial que se asigna a esta variable en el proceso de crecimiento, motivó a los gestores de la política económica para implementar diversas disposiciones tendientes a favorecer el incremento en el acervo de capital.

En materia tributaria esta intención ha venido concretándose a través de las últimas reformas impositivas. En 1983 y 1986 el énfasis se marcó en el desmonte de la doble tributación instaurada en el sistema tributario colombiano desde 1953 y en la homogeneización de las tarifas del impuesto de renta para

---

30. El grado de sustituibilidad entre la inversión pública y privada como proporción del PIB potencial es estimado en -0.4 (VILLAR 1991), -0.35 (OCAMPO 1992) y -0.78 (LORA y SANCHEZ 1992).

Citados por SANCHEZ, F. en "El Papel del capital público en la producción la inversión y el crecimiento económico en Colombia". FEDESARROLLO 1993. p.75

31. FMI. Colombia: Temas seleccionados del sistema tributario. 1992.

32. Un estudio reciente presentado por FEDESARROLLO indica que, dentro de los choques exógenos afrontados por la economía colombiana desde 1936 hasta 1992, la recesión de los años 80 es el único que afectó las tendencias estructurales de la inversión.

GAVIRIA, A. y URIBE J.D. "Choque exógenos y cambios estructurales, Colombia: 1936-1991. FEDESARROLLO, 1994.

sociedades. En 1990 la reforma elimina el impuesto a las ganancias de capital para las acciones transadas en las bolsas de valores e introduce los ajustes integrales por inflación, en un intento por fortalecer la capitalización de las empresas con recursos propios y a fin de corregir las distorsiones fiscales atribuibles a la inflación.

Entendiendo que la integración económica requiere el concurso de la inversión extranjera, la reforma tributaria de 1992 ofreció condiciones favorables para que el capital extranjero obtuviera una rentabilidad adecuada y a la vez contribuyera al desarrollo económico nacional. La reforma estableció, una disminución sensible en el impuesto de remesas para las empresas no petroleras. En el año gravable 1993 la tarifa de este impuesto cayó del 15% al 12%, y seguirá cayendo hasta situarse en el 7% en el año gravable 1996.

Además de la reducción en el impuesto de remesas, las empresas extranjeras que invierten en el país reciben los mismos beneficios que las nacionales, como es el caso de los descuentos por IVA. La Ley 6a. de 1992 dispone, que las empresas que adquieran activos fijos tienen derecho a descontar del impuesto sobre la renta a su cargo, el IVA pagado en estas compras. Como consecuencia, la tasa de tributación de las sociedades disminuye a medida que incrementan sus gastos en inversión.

Con el fin de apoyar la modernización de la economía, la reforma establece que las sociedades nacionales y extranjeras que realicen inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas, bien sea directamente o a través de universidades y otras instituciones, tendrán derecho a deducir anualmente de su renta el valor de dichas inversiones. Adicionalmente, los pagos o abonos por servicios técnicos y de asistencia técnica prestados desde el exterior o en Colombia por extranjeros no residentes, no estarán sometidos al impuesto complementario de remesas.

Finalmente, la reforma dispuso que los fondos de inversión de capital extranjero no son contribuyentes del impuesto de renta y complementarios por utilidades derivadas de sus actividades propias, salvo los rendimientos financieros y dividendos no gravados en cabeza de la sociedad que los originó. Así mismo, los partícipes de dichos fondos, no residentes en el país, tampoco son contribuyentes del impuesto de renta y complementarios en cuanto a los ingresos provenientes de los mismos.

Desde otra perspectiva y con el ánimo de realizar una verificación empírica sobre la incidencia de las variables fiscales en la inversión, se considera un modelo en el que se involucran la

identidad macro fundamental y una ecuación de comportamiento para el ahorro.<sup>33</sup>

La forma final que adopta el modelo luego de las transformaciones del caso, expresa la tasa de inversión en función de algunas variables que recogen aproximadamente la imposición directa e indirecta que recae sobre los perceptores de rentas de capital, así como los saldos de las balanzas del sector público y la balanza comercial.

El modelo general que trata de estimarse es:

$$I = \beta_0 + \beta_1 KNTI + \beta_2 KTD + \beta_3 DF + \beta_4 BC + U$$

Donde:

- I : Inversión bruta total como proporción del PIB.
- KNTI : Participación de las rentas de capital en el ingreso que no esta sometida a tributación indirecta.
- KTD : Carga tributaria directa asumida por los rentistas de capital.
- DF : Déficit fiscal del Sector Público consolidado No Financiero como proporción del PIB.
- BC : Balanza comercial como proporción del PIB.

Los resultados obtenidos a través de un ajuste por MCO son los siguientes:

#### Ecuación No. 1

$$I = 0.037 + 0.077KNTI - 0.870KTD + 0.238DF - 0.123BC + u$$

t	= (2.887)	(1.861)	(-1.363)	(1.214)	(-0.852)
Prob> T	(0.001)	(0.08)	(0.19)	(0.24)	(0.40)
R <sup>2</sup>	= 0.2249				

Durbin-Watson 1.6327

Estos resultados muestran que la capacidad del modelo para explicar la inversión es bastante limitado ( $R^2 = 0.22$ ). Sin embargo éste no es el propósito del ejercicio. Se trata más bien de establecer la incidencia que sobre la variable dependiente pudieran tener las

33. FMI. Op.cit.

variables fiscales. En este sentido los resultados revelan que ninguna de las variables es estadísticamente significativa con un nivel de confianza del 85%, siendo la variable BC la menos significativa y KNTI la que presenta un mejor ajuste.

Los signos de los estimadores se adecuan a lo que teóricamente cabría esperar, salvo en el caso del déficit fiscal cuyo coeficiente es negativo. Esta situación puede hallar explicación en dos hechos estrechamente asociados. En primer lugar, la inversión bruta total incluye los gastos en inversión del Gobierno los que a su vez podrían explicar parte del déficit. De otro lado, la participación de la inversión pública dentro del total de este agregado ha crecido vertiginosamente en la segunda mitad del siglo, dejando de representar un 10% de la inversión total en 1950 para participar en 1990 con un poco más del 50%.

El segundo ejercicio desarrollado sustituye el déficit fiscal del sector público no financiero por la proporción del déficit del GNC, que puede atribuirse a factores discrecionales de la política fiscal<sup>34</sup>. En este caso los resultados mejoran notablemente. La parte de la varianza total explicada por el modelo asciende a un 38% y la relevancia estadística de las variables explicativas se eleva también. Salvo la variable PF, que representa el nuevo déficit fiscal, los demás factores explicativos se encuentran sobre el 95% de confianza.

En este caso el coeficiente del déficit fiscal (PF) muestra la relación negativa existente entre esta variable y la inversión total. Por su parte la incidencia de la balanza comercial es positiva, hecho que contradice los resultados esperados.

Ecuación No. 2.

$$I = \beta_0 + \beta_1 KNTI + \beta_2 KTD + \beta_3 PF + \beta_4 BC + U$$

$$I = 0.034 + 0.101KNTI - 1.674KTD - 0.003PF + 0.124BC + u$$

t =	(3.16)	(2.62)	(-2.63)	(-2.14)	(1.34)
Prob> T =	(0.006)	(0.018)	(0.018)	(0.19)	(0.04)

$$R^2 = 0.3805$$

$$\text{Durbin-Watson } 1.6267$$

Entendiendo que la recesión económica de comienzos de los años 80 afectó considerablemente no sólo la inversión, sino al conjunto de las variables macroeconómicas, se procedió a realizar un tercer

34. GONZALEZ, J.I. op.cit.

ejercicio en el que se utiliza una variable cualitativa (RE) con el propósito de recoger este efecto. El déficit fiscal que se emplea en esta caso es de nuevo el del sector público no financiero (DF).

## Ecuación No. 3

$$I = \beta_0 + \beta_1 KNTI + \beta_2 KTD + \beta_3 DF + \beta_4 BC + \beta_5 RE + U$$

$$I = 0.031 + 0.067KNTI - 0.608KTD - 0.078DF - 0.1863BC - 0.023RE + u$$

t = (2.87)	(1.95)	(-1.13)	(-0.40)	(-1.53)	(-3.03)
Prob>T= (0.01)	(0.068)	(0.27)	(0.69)	(0.14)	(0.007)

$$R^2 = 0.497$$

Durbin-Watson 1.87

En estos resultados el cambio más sobresaliente es la total coincidencia de los coeficientes estimados con los signos sugeridos por la teoría. En especial se destaca la dirección del efecto de la balanza comercial que, tal como ocurre en el primer ejercicio vuelve a ser negativa.

El coeficiente de determinación por su parte, se incrementa en más de 10 puntos. Sin embargo la relevancia individual de las variables explicativas se deteriora en términos generales, con excepción de la variable cualitativa la cual presenta un nivel de confianza del 99%.

Por último, se sustituyó el déficit fiscal (DF), por su componente discrecional en el déficit del GNC (PF). En estas condiciones los resultados mejoran sensiblemente, manteniendo la dirección esperada en los efectos de cada variable explicativa. Todos los argumentos de la regresión son estadísticamente relevantes a un nivel de confianza del 95%, salvo la balanza comercial que sólo alcanza un 70%. La capacidad del modelo para explicar la tasa de inversión bruta aumenta a un 65%.

## Ecuación No. 4

$$I = \beta_0 + \beta_1 KNTI + \beta_2 KTD + \beta_3 PF + \beta_4 BC + \beta_5 RE + U$$

$$I = 0.035 + 0.098KNTI - 1.48KTD - 0.0025PF - 0.12BC - 0.018RE + u$$

t = (4.16)	(3.08)	(-2.67)	(-2.1)	(-1.05)	(-2.82)
Prob>T= (0.06)	(0.008)	(0.018)	(0.034)	(0.307)	(0.013)

$$R^2 = 0.655$$

Durbin-Watson 1.866

De acuerdo con los resultados obtenidos en el último ejercicio econométrico se evidencia que, entre las variables explicativas, es la tributación directa la que mayor grado de influencia ejerce sobre la inversión bruta total. En efecto, por cada punto de aumento como proporción del PIB, la tributación directa hace descender la tasa de inversión en algo más de 0.86 puntos del producto.

El superávit comercial, la tributación indirecta y el déficit fiscal también actúan en la dirección de reducir la tasa de inversión. Estos efectos que son mucho más modestos no alcanzan a constituir en conjunto la cuarta parte de la incidencia de los impuestos directos.

La elevación de la carga tributaria directa en el período 1990-1992 afectó negativamente la inversión. De acuerdo con las cifras de los Cuadros Nos. 16 y 17, el efecto acumulado indica que durante este período, el aumento de la carga tributaria directa es responsable de la disminución de la tasa de inversión bruta en alrededor de un punto y medio del PIB.

Por el contrario, la carga tributaria indirecta pudo incidir positivamente durante el mismo lapso, para que la tasa de inversión se incrementara en 0.03 del PIB, efecto que se explica por la reducción de la tributación indirecta en 0.22 y 0.48 como proporción del producto, en 1990 y 1991 respectivamente.

La disminución en esta clase de tributos está asociada a la desgravación arancelaria que afecta al inversionista en su doble carácter de importador de bienes de capital y proveedor de bienes y servicios para el consumo interno. El efecto precio provocado por la desgravación obra en el sentido de alentar nuevas inversiones, sin embargo, los bienes de capital no fueron en el pasado los que soportaron mayores cargas arancelarias. Así mismo, las expectativas de mayores desgravaciones pudieron haber postergado las decisiones de inversión.

Un estímulo indirecto que se deriva de la desgravación arancelaria tiene que ver con la necesidad de los empresarios de reconvertir su planta productiva, a fin de enfrentar el masivo ingreso de productos foráneos.

En lo tocante con el componente discrecional del déficit fiscal (PF), la fuente empleada no dispone de observaciones para los años 90. No obstante, suponiendo que todo el déficit observado puede atribuirse a decisiones discretionales, esta variable presenta una incidencia casi nula en la tasa de inversión. Entre 1990 y 1992 este efecto apenas bordea el 0.005 del PIB.

A su turno, durante 1990 y 1991, el notable crecimiento del superávit comercial (algo más de 1.7 puntos del PIB) pudo reducir la tasa de inversión en 0.41. Empero, durante 1992 la tendencia superavitaria se revierte y tiene lugar una considerable reducción en el saldo positivo de esa balanza (-4.3 del PIB) que supone un impacto superior a medio punto del producto sobre la tasa de inversión. En suma, el balance comercial afectó ligera pero positivamente la tasa de inversión bruta total en el período comprendido entre 1990 y 1992.

Para finalizar este punto conviene subrayar dos aspectos. En primer lugar el efecto positivo que la estabilidad macroeconómica produce sobre la inversión y en segundo término, la principal modificación de la legislación tributaria que incentiva de manera directa la inversión, nos referimos a los descuentos del IVA en la adquisición de bienes de capital.

En el primer caso, la reducción en el desbalance público y el control de la inflación se suman a otras disposiciones tomadas en el terreno tributario, cambiario y comercial, para crear un clima de estabilidad económica que alienta las expectativas de inversión. "En este sentido, no está de más recordar que según el Banco Mundial la inversión extranjera tiende a localizarse preferencialmente en aquéllos países donde además de la estabilidad macroeconómica, existe un marco regulador no discriminatorio y una infraestructura física adecuada".<sup>35</sup>

En el segundo caso debe indicarse que la legislación tributaria colombiana mantuvo hasta 1992 un sesgo anti-inversión, pues los bienes de capital pagaban el IVA al momento de su adquisición y posteriormente, las rentas derivadas de tal inversión volvían a ser gravadas. Por así decirlo, se aplicaban impuestos al momento de ahorrar determinados recursos (inversión) y luego el consumo de los mismos también tributaba (rentas de inversión). Con la Ley 6a. de 1992, se logra desmontar esta suerte de doble imposición y desde cualquier punto de vista se advierte que éste constituye un estímulo directo de gran importancia, en tanto que permite disminuir los costos de uso del capital.<sup>36</sup>

---

35. GAVIRIA, A. y GUTIERREZ, J. "Inversión extranjera y crecimiento económico". DNP 1993.

36. En el año gravable 1992 el monto de los descuentos tributarios por IVA ascendió a \$39.326 millones, dentro de los cuales los Grandes Contribuyentes de Bogotá participaron con un 29,2%. Si esta proporción se mantiene para el año gravable 1993, el monto de los descuentos puede superar los \$130.000 millones. Los Grandes Contribuyentes de Bogotá han solicitado para este año \$38.430 millones. Cifras tomadas de las Declaraciones de Renta.

**CUADRO No. 16**  
**CAMBIOS EN ALGUNAS VARIABLES EXPLICATIVAS**  
**DE LA INVERSION BRUTA TOTAL**  
 (Proporciones del PIB)

	1989	1990	1991	1992
I	0,04248	0,04455	0,03578	0,05778
Diferencial		0,207	-0,877	2,2
TI	6,64	6,42	5,94	6,09
Diferencial		-0,22	-0,48	0,15
TD	3,88	4,07	5,37	5,58
Diferencial		0,19	1,3	0,21
DF	0,0238	0,0034	-0,0016	0,0033
Diferencial		-2,04	-0,5	0,49
BC	0,03727	0,04893	0,07138	0,02833
Diferencial		1,166	2,245	-4,305

FUENTE: DIAN - CEF. División de Estudios Fiscales.

**CUADRO No. 17**  
**EFECTOS SOBRE LA TASA DE INVERSION**  
 (Proporciones del PIB)

AÑOS	TI	TD	DF	BC	CONJUNTO	OTROS
1990	0,0126	-0,164	0,0051	-0,139	-0,286	0,493
1991	0,0274	-1,124	0,0012	-0,269	-1,364	0,487
1992	-0,0085	-0,180	-0,0012	0,516	0,326	-0,323

FUENTE: DIAN - CEF. División de Estudios Fiscales.

## 6.4 PRECIOS

Tal como se indicó al introducir esta sección, la alteración de los precios induce reajustes en el sector real de la economía. Cuando los precios se modifican por virtud de fuerzas ajenas al mercado, se crean distorsiones en la información recibida por los agentes económicos. Las decisiones que se tomen bajo estas circunstancias pueden ser óptimas en términos nominales pero posiblemente se alejarán de la asignación más eficiente de los recursos.

Si la alteración en los precios obedece a la introducción de algún gravamen, cabe la posibilidad de que la pérdida de bienestar asociada con la distorsión de la información sea en parte, totalmente o más que compensada por el uso en el que se apliquen los recursos así obtenidos. Entre las diversas opciones tributarias que existen para financiar un monto de gasto determinado, será preferible para la eficiencia económica aquella que introduzca un menor grado de distorsión.

En la teoría de la tributación óptima, los gravámenes que no causan este tipo de perturbaciones son conocidos como impuestos de suma fija. En la práctica es raro hallar un impuesto con estas propiedades. Son los impuestos de base general y tarifa proporcional los que más se acercan a esa condición.

Como ya se ha visto, una de las transformaciones más notorias en el sistema impositivo colombiano de los años 90, es la marcada reducción en los derechos arancelarios y la sustitución de los mismos por cargas sobre el consumo interno. La estructura tributaria resultante favorece un uso más eficiente de los recursos, puesto que las perturbaciones correlativas a los derechos arancelarios son mucho más elevadas que las correspondientes al IVA, no sólo por el alto nivel de los aranceles antes de las reformas en cuestión, sino también por la gran dispersión de los mismos. Por el contrario, el IVA ha tendido a ampliar cada vez más su base gravable y a homogeneizar sus tarifas alrededor del tipo general<sup>37</sup>.

En un período donde la estabilización de precios ha sido una preocupación permanente de las autoridades económicas, la política tributaria contribuyó de manera directa y sobre todo en forma

---

37. En un documento reciente, donde se analiza el impacto de la tributación en Colombia mediante un modelo de equilibrio general, se clasifican los impuestos de acuerdo con el grado de distorsión introducido en la economía. En orden descendente, este estudio sitúa a los aranceles y demás derechos aduaneros en el primer lugar, seguidos por las tarifas, el IVA y los impuestos sobre la renta.

indirecta a la consecución de tal objetivo. La disminución de los aranceles se manifiesta en el precio de las importaciones, lo que repercute a su vez en:

- Índice de precios al Productor: El valor de los bienes intermedios y de capital desciende y con él los costos de producción.
- Índice de Precios al Consumidor: El componente importado del consumo final también baja de precio y esta tendencia es igualmente observada por los bienes de consumo producidos internamente, en razón a que los insumos y bienes de capital que intervienen en su fabricación, en buena parte importados, pagan derechos arancelarios más bajos.

Adicionalmente, las modificaciones introducidas por las reformas de 1990 y 1992 en materia de IVA, condujeron a que algunos productos que hacen parte de la canasta familiar, pasaran de la categoría de exentos a excluidos, de excluidos a gravados y en algunos casos, de gravados a excluidos. Estos cambios en ningún caso indujeron incrementos superiores al 3% en el Índice de Precios al Consumidor. Igualmente debe tenerse en cuenta que este aumento se registra solamente una vez, justo en el momento en que empieza aplicarse la nueva legislación.

El impacto que sobre el nivel general de precios ejerce un incremento en la tributación indirecta, debe evaluarse en diferentes momentos temporales. En el corto plazo, la elevación de la tarifa del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la gasolina, propiciados por la reforma tributaria de 1992, sin lugar a dudas afectan los precios finales de los bienes, sin que ello implique que tal incidencia tenga la misma magnitud de los cambios observados en las tarifas. De esta forma el nivel general de precios, se vio afectado en cerca del 2%.

Por otra parte, más allá del impacto directo de estas modificaciones, la estabilidad de precios constituyó un objetivo de las autoridades económicas durante el último cuatrenio. Además de apelar a los controles monetarios, tratar de crear mecanismos que contrarrestaran la estacionalidad de la oferta agrícola, impulsar la competencia entre las cadenas comercializadoras, establecer pactos con productores y consumidores, etc, se consideró que la financiación del déficit fiscal debería ser coherente con el objetivo de controlar la inflación.

Entre las posibilidades para financiar el déficit, se encuentran el crédito del sector privado, crédito del emisor y crédito externo, la primera opción suponía estimular el ya muy elevado tipo de

interés, con lo cual se acentuarían los problemas de revaluación. A su turno, las otras posibilidades implicaban, directamente o por la conversión en pesos de las divisas, una elevación en los medios de pago y consecuentemente presiones inflacionarias adicionales<sup>38</sup>. Con este panorama, la reducción del desequilibrio fiscal, antes que su financiación, se imponía como la alternativa más apropiada para asegurar la estabilidad macroeconómica de corto y largo plazo.

El incremento en el recaudo derivado de la reforma de 1992, contribuyó a estabilizar las finanzas públicas, evitando que en el largo plazo fuera necesario una reducción considerable del gasto que alterara el normal desarrollo de las instituciones estatales, o se precisara financiación interna o externa, cuya trascendencia se reflejaría en la balanza de pagos, la tasa de cambio, el dinero circulante y un gran efecto inflacionario.

#### 6.5 EQUIDAD

En la primera parte de este trabajo (apartado 3.2) se hizo alusión a la notable progresividad alcanzada por el sistema impositivo colombiano, merced a sucesivas reformas mediante las que se consolidó en la base del sistema al impuesto de renta.

Durante el último cuarto de siglo, el devenir de las relaciones económicas, políticas y sociales han propiciado un cambio en la orientación de los sistemas económicos, de tal suerte que éstos acentúan el énfasis en la eficiencia de los mismos, como condición principal para alcanzar mayores niveles de bienestar e incluso para obtener mejoras en el plano de la equidad. Esta tendencia se ha manifestado con toda claridad en los cambios de la legislación impositiva colombiana, que desde 1975 y especialmente después de la crisis de 1983 han estado animados por la intención de crear un espacio más simple y apropiado para el desenvolvimiento de la iniciativa privada.

Las reformas de 1983 y 1986, al excluir de la base impositiva del impuesto de renta a cerca del 90% de los asalariados y aplicar el mecanismo de retenciones sólo a partir de cierto nivel de salario, contribuyeron a simplificar considerablemente la administración de los tributos, al tiempo que introducían mayores niveles de equidad en el sistema.

---

38. Dentro de un estudio que se ocupa de los efectos macroeconómicos del déficit fiscal, se concluye que un incremento del déficit en un punto del PIB se traduce en un aumento de 15 puntos en la tasa de inflación, cuando éste se financia monetariamente, o en una elevación de 3 a 5 puntos en la tasa de interés real cuando el desbalance se financia con crédito del sector privado.

Por su parte, las reformas emprendidas en los años 90 se orientaron por objetivos de carácter estructural, vinculados muy cercanamente con la búsqueda de una mayor eficiencia de la economía. La adecuación del sistema tributario a las nuevas condiciones de internacionalización se ha llevado a cabo tratando de hacer mínimos los costos en equidad. Así por ejemplo, las modificaciones en la base y la tarifa del IVA, se han efectuado de tal forma, que la gran mayoría de productos componentes de la canasta familiar se hallan exentos o excluidos del gravamen.

También merece destacarse que en la Ley 6a. de 1992, destina del recaudo adicional por IVA al menos 30.000 millones de pesos anuales para financiar el programa de pensiones del sector público nacional y 15.000 millones adicionales para auxiliar el programa de madres comunitarias del ICBF, para apoyar la educación secundaria, la formación de microempresas y otros.

La misma ley estableció en materia de renta que las personas naturales pudieran deducir de sus impuestos una parte de sus gastos en salud y educación.

Otras disposiciones que pueden haber afectado la distribución del ingreso son el desmonte del impuesto de patrimonio que desgrava, especialmente las rentas elevadas. Así mismo, la reforma del 92 pasó los alimentos procesados de la categoría de excluidos a gravados con el IVA. Igualmente se redujo en términos relativos la carga tributaria soportada por la inversión extranjera.

Para estimar la incidencia de estas modificaciones en la distribución del ingreso, algunos estudios analizan el impacto directo de la estructura tributaria, a partir de la construcción de índices de concentración. Un análisis más preciso es el que pueden brindar los trabajos basados en modelos de equilibrio general que integran no sólo los efectos directos sino también los de carácter indirecto.

En Colombia se han desarrollado recientemente dos estudios que abordan el tema desde estas dos perspectivas<sup>39</sup>. En el trabajo de Sánchez y Gutiérrez, basado en la información de la encuesta sobre Ingresos y Gastos de los hogares del DANE (1985), se estima el impacto que el IVA y el impuesto sobre la renta tienen en la concentración de los ingresos después de impuestos.

---

39. SANCHEZ y GUTIERREZ. "Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992: Aspectos de equidad, eficiencia y simplicidad administrativa" FEDESARROLLO, 1994.

CUADRO No. 18  
IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS IMPUESTOS EN RENTA E IVA

AÑOS	GINI ANTES DE IMPUESTOS	GINI DESPUES DE IVA	GINI POST RENTA E IVA	CONTRIB. DEL IVA	CONTRIB. CONJUNTA
1990	0.400	0.398	0.389	0.002	0.011
1992	0.388	0.387	0.381	0.001	0.007
DIFERENCIA (90- 92)	-0.012	-0.011	-0.008	-0.001	-0.004

FUENTE: SANCHEZ F. y GUTIERREZ C. Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. Rev. Coyuntura Económica.

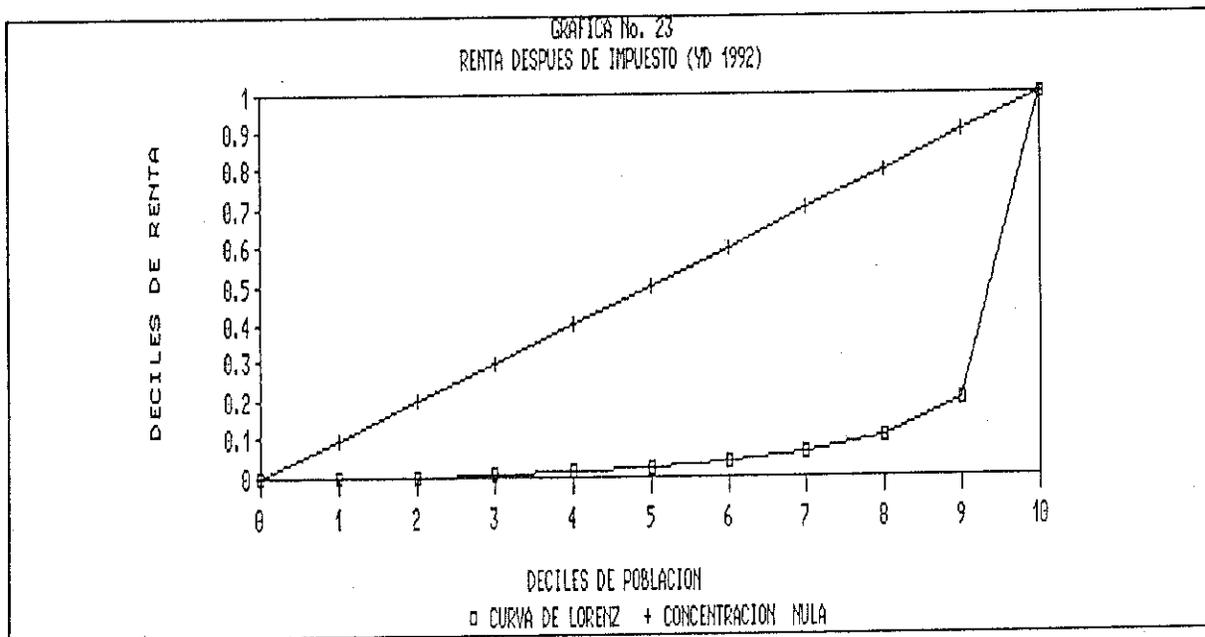
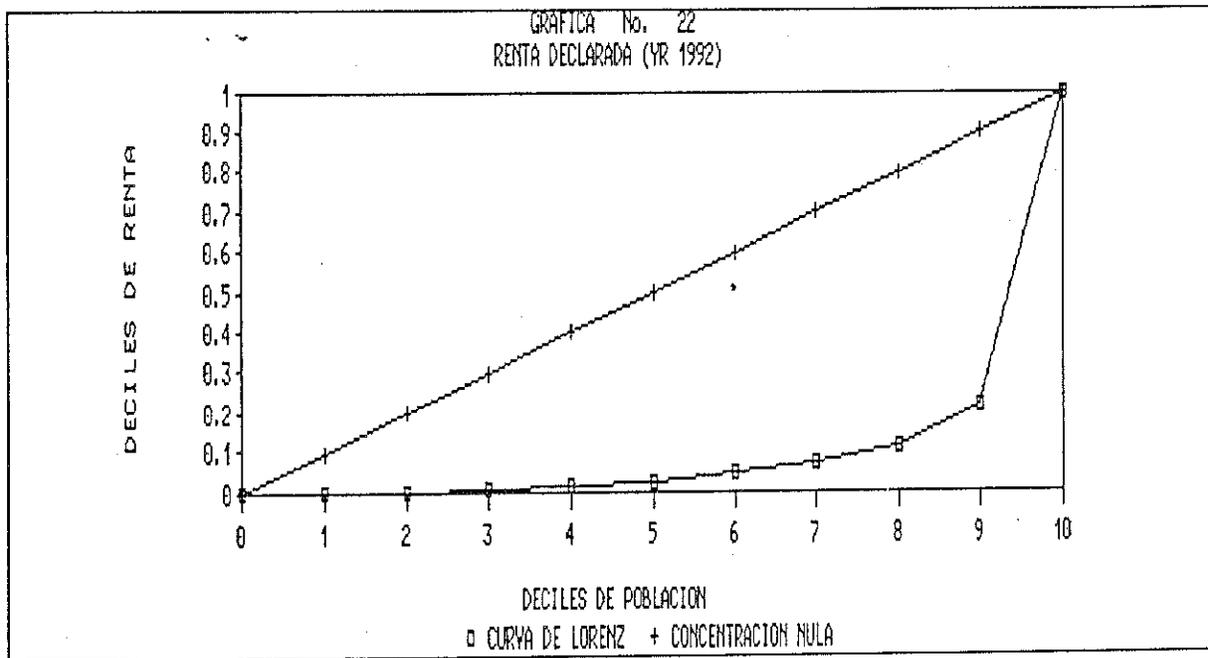
Según los resultados del Cuadro No.18, se observa que tanto el IVA como el impuesto sobre la renta resultan ligeramente progresivos, toda vez que la distribución del ingreso mejora en 0.011 después de impuestos. Las cifras muestran una baja contribución del IVA en esta mejora, apenas 0.002.

En 1992 la estructura tributaria continúa haciendo menos concentrada la distribución, pero el efecto es comparativamente menor, con lo cual se revela, según los autores, que la Reforma de este año supuso un aumento en la concentración del ingreso.

Al considerar los resultados obtenidos mediante el análisis de equilibrio general, se encuentra que, bajo los supuestos de rigidez de precios y movilidad imperfecta en el mercado de factores, todos los impuestos afectan negativamente la distribución del ingreso, salvo el impuesto de renta para familias urbanas, donde la mayor regresividad está asociada con los gravámenes sobre las importaciones y el IVA.

Se construyó con base en la información de los grandes contribuyentes de la Nación un panel de datos con 3.000 empresas que cumplieran la condición de haber presentado su declaración de renta, durante todos los años comprendidos en el período 1987-1992.

Utilizando los índices de Gini se estableció el nivel de concentración de la renta en la muestra, antes y después de impuestos, (ver Gráficas Nos. 22 y 23). Los resultados que se recogen en el Cuadro No.19 permiten destacar algunas características.



**CUADRO No. 19**  
**CONCENTRACION DE LA RENTA EN LOS GRANDES CONTRIBUYENTES**  
 (Porcentaje Índice de Gini)

AÑO	YR	YD	YD1	YD2
1987	82.16	82.69	86.68	82.65
1988	81.62	82.31	82.31	82.30
1989	82.57	83.06	83.06	83.13
1990	82.30	82.72	82.72	82.82
1991	81.56	82.08	82.08	82.16
1992	79.95	80.67	80.72	80.80

FUENTE: DIAN: División de Estudios Fiscales.

- YR : Ingreso Real = Ingresos No Constitutivos de Renta Ni Ganancia Ocasional(IF) + Total Ingresos Netos (IG) - Total Costos y Deducciones (CI).
- YD : Ingreso Disponible = Ingreso Real (YR) - Total Impuesto a Cargo (FU).
- YD1 : YD - 30% Rentas Exentas (RD)
- YD2 : YD - Otros Descuentos Tributarios (LB)

En primer lugar, se observa que a lo largo del período la concentración de la renta se mantiene en un nivel bastante elevado que bordea el 80%. Sólo en 1992 se advierte una declinación del índice que sin embargo, no debe imputarse a la reforma de ese año, puesto que la menor concentración que sugieren las cifras tiene lugar antes y después de impuestos.

En segunda instancia se aprecia que la tributación no logra efectos significativos en la redistribución de la renta empresarial de la muestra y que por el contrario puede haber contribuido a reafirmar el patrón de distribución. Este hecho no debe causar sorpresa si se considera que desde 1986 se unificó la tarifa del impuesto de renta sobre personas jurídicas.

En tercer término, se exploró la posibilidad de que las rentas exentas u otras deducciones incidieran notoriamente en el grado de concentración de la renta empresarial. Los resultados obtenidos no modifican sustancialmente las conclusiones antes mencionadas. La

concentración continúa siendo muy elevada y la tributación, aún contemplando estos tratamientos especiales, no corrige significativamente el patrón distributivo.

Por último se intentó captar el potencial efecto redistributivo de los descuentos del IVA pagado en la adquisición de activos fijos. Esta estimación se realizó para 1992 y el índice obtenido fue 80.72%, aclarando que en ese año la vigencia de la reforma sólo cobija al segundo semestre. Tal resultado tampoco incide sobre la concentración de la renta.

En general puede indicarse que las reformas tributarias de los años 90 no tuvieron la intensión directa de promover la equidad. Los logros obtenidos en este terreno se alcanzan por vías indirectas. En este sentido, la estabilidad de precios derivada del ajuste fiscal y la provisión de empleo asociada con los estímulos ofrecidos a la inversión a la inversión, proporcionan un sistema integralmente más equitativo que otro con menor carga impositiva pero afectado por la inflación y el desempleo.

## 6.6 CAMBIOS ADMINISTRATIVOS

Las reformas tributarias emprendidas desde el segundo lustro de los 80 parten de un análisis integral del sistema impositivo, a fin de que las modificaciones introducidas cubrieran los aspectos críticos de la estructura tributaria.

Estos cambios se manifestaron en el terreno sustancial con el propósito de corregir las fallas estructurales del sistema, contribuir al fortalecimiento del mercado de capitales, de la inversión, del ahorro y de la capitalización empresarial.

Con el ánimo de crear una relación más simple y eficiente entre los contribuyentes y la Administración Tributaria también se incorporaron modificaciones de tipo procedimental que, racionalizan los trámites. Esto se logró mediante la simplificación, desburocratización y creación de los procedimientos que promueven el cumplimiento voluntario de las obligaciones.

Por otra parte, se procuró adecuar la estructura administrativa a los cambios impositivos, creando un sistema adecuado para la transformación de la planta de personal a fin de profesionalizar la misma, combatir la corrupción y ampliar la eficacia en la comprensión y reducción de la evasión-elusión. Igualmente se buscó un incremento del recaudo a través de una acción más eficaz del Estado en el control y fiscalización de los tributos.

En los años 90 los cambios administrativos apuntaron a consolidar la modernización del ente recaudador. Con el Decreto Ley 1643 de 1991, en desarrollo de la reforma tributaria de 1990, la Dirección General de Impuestos Nacionales es sustituida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales (UAE-DIN), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que gozaba de autonomía presupuestal y que reestructura su planta de personal, inscribiéndola desde entonces en una carrera tributaria. La nueva entidad recompone igualmente su estructura interna, fortaleciendo las áreas de Sistemas, Estadística, Estudios y Control Interno.

En este proceso de transformación y modernización, se crea la Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas Nacionales (UAE-DAN) en cumplimiento de lo dispuesto en la reforma tributaria de 1992.

La concepción de la nueva legislación aduanera, Decreto 1909 de 1992 buscó transformar esta institución en un agente dinamizador del intercambio internacional, eje y pivote de la nueva política de comercio exterior, orientado a favorecer el libre flujo de los bienes y servicios.

La fusión de la Dirección de Aduanas Nacionales y la Dirección de Impuestos Nacionales en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas e impuestos Nacionales (Decreto 2117 de 1992), consolidó el proceso de transformación de las dos entidades y su convergencia en una sola, con la asignación de enfrentar la administración tributaria y aduanera. La nueva entidad también asumió el manejo cambiario de las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, función que desarrollaba la Superintendencia de Cambios, entidad que desaparece en el proceso de modernización.

La UAE-DIAN tiene entre sus prioridades garantizar la eficiencia, solvencia técnica y moral, de tal manera que la simplificación y agilización de los trámites la convierta en la carta de presentación del proceso de apertura e internacionalización de la economía.

Entre los cambios producidos recientemente en la DIAN, se puede mencionar fundamentalmente lo concerniente a las áreas de Fiscalización, Control Cambiario, Informática y Aduanas.

En el área de Fiscalización se está implementando un nuevo sistema de seguimiento tributario denominado SSIF (Sistema de Selección Integral para Fiscalización), que permitirá establecer de manera expedita cuáles contribuyentes deben ser objeto de revisión. Con ello se logrará un enfoque más preciso en este campo, se optimiza

la eficacia de la inversión de recursos de la entidad y se agiliza el aconductamiento de los agentes pasivos infractores.

En cuanto al régimen cambiario, la DIAN debió heredar algunas de las funciones que antes correspondían a la extinta Superintendencia de Control de Cambios, relacionadas con las operaciones de comercio exterior, remesas de utilidades y giros de residentes entre otras. Para apoyar esta tarea se creó en diciembre de 1993 la División de Cambios en la Subdirección de Fiscalización, la cual tiene entre sus funciones adelantar las investigaciones de control cambiario, proferir actos de formulación de cargos y contribuir al diseño de programas de fiscalización relacionados con el área.

En el campo de la informática se está adoptando la nueva tecnología en Hardware y Software con proyectos como el de Migración de Datos, en el cual se pasa de Sistemas Proprietarios a Sistemas Abiertos y se produce la Descentralización de Información en Sistemas Distribuidos. También se avanza en varios proyectos entre los cuales se pueden mencionar el Sistema de Información Aduanera y Tributaria -SIAT-, el Sistema de Información Básica de Comercio Exterior -SICEX-, y los de apoyo a Fiscalización, Administración, Operación Aduanera y Comercialización.

En materia Aduanera, la medida más reciente es la adopción de la decisión 326/92 del Acuerdo de Cartagena, con el cual a partir de diciembre 31 de 1993 se acoge la definición de valor del GATT, que reemplaza el sistema de valoración de Bruselas, vigente desde 1973. Con la instauración de esta definición y la aplicación de los decretos 2615/93 y 372/94, así como la Resolución 932/94 se armoniza el tratamiento aduanero de nuestro país con el generalmente adoptado en el contexto del Comercio Internacional de los países del Pacto Andino y a nivel mundial, con lo cual se facilita el acceso al Intercambio Comercial con un mayor número de países.

## 7. CONCLUSIONES

Guardando relación con cada una de las secciones que conforman este trabajo, se presentan a continuación las principales conclusiones obtenidas en su desarrollo.

### Algunas consideraciones teóricas sobre Sistemas Impositivos

- La política fiscal debe desarrollar tres funciones básicas: la provisión de bienes públicos, la búsqueda de estabilidad y crecimiento y la redistribución del ingreso nacional. La política tributaria es un compartimiento de la política fiscal y sus instrumentos pueden emplearse para cooperar en el cumplimiento de las dos últimas funciones. Estos nexos con la política fiscal dan origen a los principios rectores de eficiencia y equidad que gobiernan el diseño y reformulación de los sistemas impositivos.

- En el límite teórico de la optimalidad, los sistemas impositivos se enfrentan a un forzoso intercambio entre sus principios, de tal suerte que la búsqueda de mayor equidad, por ejemplo, sólo puede alcanzarse a costa de algún sacrificio en la eficiencia económica y viceversa.

- En la práctica sin embargo, los sistemas impositivos no suelen hallarse tan próximos a aquella frontera de intercambio teórico y por tanto, siempre que la correlación de fuerzas sociales así lo permita, será posible encontrar algunas alternativas que signifiquen al unísono mejoras en uno y otro sentido.

- No debe perderse de vista que los resultados de un sistema tributario deben evaluarse teniendo en cuenta otros ámbitos de la política fiscal y económica. Por ejemplo, si se juzga que los impuestos indirectos son regresivos, esta conclusión debe revalidarse a la luz de toda la estructura tributaria, pues ella también incide sobre la progresividad o regresividad del sistema. Si aún en este caso prevalece tal conclusión, será preciso considerarla en el conjunto de la política fiscal. Es factible que un sistema tributario regresivo sea más que corregido por la aplicación del gasto público y se colegiría de ello que la política fiscal está cumpliendo su función redistributiva.

### Transformaciones en el modelo de desarrollo de América Latina

- La orientación keynesiana que tuvo la economía mundial durante un trayecto considerable de este siglo, entró en

crisis como resultado de la manifiesta ineficiencia del Estado y por la necesidad de transformar radicalmente los procesos productivos, dotándolos de una flexibilidad tal, que les permitiera incorporar el copioso flujo de innovaciones tecnológicas.

Esos cambios contribuyeron a redefinir el perfil del Estado que se tornó menos intervencionista y regulador, para otorgar a la iniciativa privada un papel crucial en la asignación de los recursos.

- Los procesos productivos dejaron de basarse en la concentración del capital fijo, propia del modelo fordista, para difuminarse en industrias atomizadas, cuyas estructuras tenían una gran capacidad de respuesta frente a los retos de la innovación tecnológica. Este hecho propició una mayor integración del sistema económico mundial.

- La nueva fase de acumulación del capital se suma a la realidad política de latinoamérica para redefinir el papel del Estado. Se emprende entonces un proyecto de "modernización" con una estrategia global basada en la eficiencia y la democratización.

#### Tendencias recientes de la tributación

- En las últimas dos décadas se ha retomado el estudio de sistemas impositivos, lo que ha permitido concebir diversas propuestas de reforma, dentro de las que se destacan:

Un impuesto sobre la totalidad de la renta, es decir ganando en simplicidad y eficiencia al eliminar el gran número de deducciones y excepciones que existen en la actual legislación.

Estableciendo un impuesto uniforme sobre la renta o, al menos, reduciendo las grandes diferencias entre los tipos marginales, a las que se atribuyen buena parte de las motivaciones para evadir o eludir el pago de los tributos.

Un impuesto general sobre el consumo o el gasto, complementado o no por gravámenes sobre las herencias y donaciones.

Otras formas de impuestos sobre el consumo, tales como el impuesto a las transacciones o el impuesto al valor agregado.

- La evolución del sistema impositivo colombiano ha marchado

a la par del proyecto de modernización desarrollado en América Latina. En las dos últimas décadas la eficiencia preconizada por el mismo se ha concretado en una mayor generalidad de las bases gravables y una menor dispersión de las tarifas. Esto ha permitido, no obstante la elevación de la carga fiscal, que el sistema tributario reduzca las distorsiones por él introducidas en la asignación de los recursos.

- En la estructura impositiva del país se advierten claramente dos tendencias, impulsadas por los objetivos de internacionalizar la economía y de apoyar el crecimiento económico a través de la iniciativa privada, especialmente en materia de inversión.

Se trata por una parte, del menor peso relativo de los gravámenes sobre el comercio exterior en el total del recaudo, aunque es posible que esta tendencia sea contrarrestada en alguna medida, por el mayor flujo de mercancías que se espera como resultado de la internacionalización.

La otra tendencia observada tiene que ver con la mayor importancia que ha cobrado la tributación indirecta sobre las actividades internas, particularmente como consecuencia de la introducción y paulatina generalización del IVA.

#### La estrategia de modernización de los años 90

- Durante los años 90 se consolida el proceso de modernización del Estado, emprendido desde mediados de la década de los 70 y que paulatinamente fue profundizándose hasta alcanzar un corolario político y económico, que se sintetiza con la promulgación de la nueva Constitución Política de 1991 y la apertura económica.

Se asiste entonces a un período de transición, donde tienen lugar profundas transformaciones de la sociedad que se manifiestan en todos sus ámbitos. Estas transformaciones buscaron adecuar la estructura económica del país a las nuevas condiciones en que se desenvuelve el sistema económico mundial y, a la vez, construir un marco jurídico e institucional, acorde con las necesidades de una sociedad que tradicionalmente se ha mantenido al margen del mismo.

- Es durante los años 90, en el marco del plan de desarrollo la Revolución Pacífica, cuando se consolida en forma definitiva el proceso de apertura e internacionalización de la economía. Esto se plasma en un programa económico que gira en

torno de la liberalización del comercio exterior, la adecuación del régimen cambiario, la reestructuración de los ingresos fiscales y la racionalización del gasto público.

- Por su parte, las normas consagradas en la Constitución Política de 1991, modifican sustancialmente las relaciones fiscales entre los distintos niveles del sector público.

A partir de 1992-93 el gobierno central seguirá transfiriendo a los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios), un porcentaje importante y creciente de sus ingresos corrientes, mediante tres mecanismos: el situado fiscal, las participaciones y el fondo nacional de regalías.

Estas transferencias tienen lugar dentro de la descentralización fiscal, administrativa y política preconizadas por el proyecto de modernización. La descentralización buscaba dotar a los entes territoriales de mayor autonomía y contribuir a una significativa participación ciudadana en la gestión de sus recursos, de acuerdo con la percepción de su propio entorno.

- La reinstitucionalización de la sociedad se aborda así mismo mediante la creación de instituciones encargadas de garantizar un marco jurídico capaz de salvaguardar los derechos fundamentales de la sociedad.

#### Las reformas tributarias en el cuatrenio 1990-1994

- Las reformas tributarias efectuadas en Colombia desde 1970 obedecen en parte a las exigencias de la coyuntura pero en lo fundamental han estado encaminadas a validar los cambios de tipo estructural.

Esto es particularmente cierto en las tres últimas reformas donde los cambios persiguen alcanzar mayor eficiencia a partir de la simplificación y modernización de la administración tributaria y adecuar la estructura impositiva a los requerimientos de una economía abierta.

- La política tributaria de los últimos años se materializó a través de las reformas de 1990 y 1992, Leyes 49 y 6a. respectivamente.

Un objetivo común de estas reformas fue la adecuación del sistema impositivo a las nuevas circunstancias del comercio internacional, sin que ello fuera en detrimento del recaudo,

a fin de mantener el relativo equilibrio de las finanzas públicas que se había logrado como resultado del proceso de ajuste emprendido desde mediados de los 80.

- La Ley 49 promulgada en diciembre de 1990, tuvo como objetivos más concretos el fortalecimiento del mercado de capitales y su repatriación, así como el fomento del ahorro y la inversión privados. Esto, junto a la intención de combatir mediante los ajustes integrales las distorsiones introducidas por la inflación, tenían como finalidad ulterior crear un espacio apropiado para fortalecer la acumulación de capital en el sector privado.

- La Ley 6a de 1992 persiguió como propósito específico, la búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas en el corto y el largo plazos, la aceleración de las modificaciones tendientes a agilizar el comercio internacional y la lucha contra la evasión y la corrupción administrativa.

Efectos de la política tributaria.

Recaudo:

- El sistema impositivo colombiano presenta notables modificaciones en el período comprendido entre 1990 y 1993. Continuando con las tendencias observadas durante la última parte del siglo, se fortalecen la tributación interna y los gravámenes indirectos.

- Estos cambios obedecen fundamentalmente a el proceso de internacionalización de la economía, que exige una desgravación de las operaciones de comercio exterior, compensando este costo fiscal con incrementos de la tributación doméstica, especialmente en materia de IVA. Junto a esta modificaciones, las reformas tributarias del período impulsaron otras disposiciones que, atendiendo a los principios de eficiencia, neutralidad y simplicidad, han ampliado las bases gravables y disminuido la dispersión de las tarifas.

- En términos cuantitativos, el balance de estos años indica que la carga tributaria total se ha incrementado cerca de un 20%, pasando de representar 9,66 puntos del PIB en 1990 para constituir algo más de 12 puntos en 1993.

- En 1993 el impuesto de renta continúa ocupando en términos

relativos el primer lugar en la composición del recaudo total (45,21%), en tanto que la dinámica del IVA interno lo ha llevado a situarse en el segundo lugar de importancia relativa dentro del total de tributos (25,99%).

#### Inversión:

- La tributación y el déficit fiscal afectan negativamente a la tasa de inversión bruta, cuando no se consideran otros factores explicativos. Un modelo econométrico, donde esta última variable se expresa como función de la carga tributaria directa e indirecta, del déficit fiscal y el balance comercial, sugiere que la carga directa es con gran diferencia, la variable de mayor impacto sobre la inversión. Por su parte, la carga tributaria indirecta y el déficit fiscal tienen una incidencia bastante modesta.

- Entre 1990 y 1992 la desgravación arancelaria provocó una reducción en la carga tributaria indirecta y, por esta vía, un estímulo en la tasa de inversión. En el mismo sentido opera la disminución del desbalance público, pero estos efectos son contrarrestados por las modificaciones que ampliaron la cobertura y la tarifa general del IVA en 1992, así como por los aumentos registrados en la carga tributaria directa.

- En teoría y por algunas lecciones de nuestra reciente historia económica, existen no pocas reservas sobre la eficacia de los instrumentos tributarios para promover la inversión. Estas dudas se enfatizan sobretodo, cuando tal empresa se emprende por caminos indirectos, como ocurre cuando los estímulos a la inversión pretenden derivarse de los incrementos en el ahorro, inducidos a su vez por gravámenes sobre el consumo.

- Un aspecto que afecta de manera directa a la inversión y que no admite controversia, es el desmonte de una suerte de doble tributación que pesaba sobre los bienes de capital. En efecto, antes de promulgarse la Ley 6a. de 1992, la adquisición de bienes de capital estaba gravada con IVA y, posteriormente, los rendimientos generados a partir de tal inversión se hallaban sometidos al impuesto de renta.

La reforma tributaria de 1992, al permitir que el IVA pagado en la compra de bienes de capital pueda descontarse en el impuesto de renta, corrige el sesgo anti-inversión propiciado por un IVA tipo producto y disminuye el costo en el uso del capital.

- La adopción de un IVA tipo consumo, el mejoramiento de las condiciones tributarias para la inversión extranjera, la eliminación del impuesto sobre el patrimonio y la creciente indexación de las variables fiscales que se busca con los ajustes integrales por inflación, constituyen un conjunto de medidas que directa e indirectamente crean un clima estable y propicio para el impulso de la inversión privada.

#### Precios:

- En un período donde la estabilización de precios ha sido una preocupación permanente de las autoridades económicas, la política tributaria contribuyó de manera directa y sobre todo en forma indirecta a la consecución de tal objetivo. La disminución de los aranceles se manifiesta en el precio de las importaciones, lo que repercute a su vez en los índices de precios al productor y al consumidor, haciéndolos descender.

- Las modificaciones introducidas por las reformas de 1990 y 1992 en materia de IVA, no incrementaron el IPC en más del 3%. Además, este aumento se registra solamente una vez, justo en el momento en que empieza aplicarse la nueva legislación.

- El impacto que sobre el nivel general de precios ejerce un incremento en la tributación indirecta, debe evaluarse en diferentes momentos temporales. En el corto plazo, la elevación de la tarifa del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la gasolina, propiciados por la reforma tributaria de 1992, afectan los precios finales de los bienes, sin que ello implique que tal incidencia tenga la misma magnitud de los cambios observados en las tarifas.

- Para lograr la estabilidad de precios, además de apelar a los controles monetarios, tratar de crear mecanismos que contrarrestaran la estacionalidad de la oferta agrícola, impulsar la competencia entre las cadenas comercializadoras, establecer pactos con productores y consumidores, etc, se consideró que la financiación del déficit fiscal debería ser coherente con el objetivo de controlar la inflación.

- El incremento en el recaudo derivado de la reforma de 1992, contribuye a estabilizar las finanzas públicas, evitando que en el largo plazo se requiera una reducción considerable del gasto que altere el normal desarrollo de las instituciones estatales, o se precise financiación interna o externa, cuya trascendencia se refleje en la balanza de pagos, la tasa de cambio, el dinero circulante y un gran efecto inflacionario.

**Equidad:**

- La adecuación del sistema tributario a las nuevas condiciones de internacionalización se ha llevado a cabo tratando de hacer mínimos los costos en equidad. Así por ejemplo, las modificaciones en la base y la tarifa del IVA, se han efectuado de tal forma, que la gran mayoría de productos componentes de la canasta familiar se hallan exentos o excluidos del gravamen.

- En la Ley 6a. de 1992, parte de los nuevos recursos generados por IVA se destinan a financiar el programa de pensiones del sector público nacional, auxiliar el programa de madres comunitarias del ICBF, apoyar la educación secundaria, estimular formación de microempresas y otros objetivos sociales.

La misma ley estableció en materia de renta que las personas naturales pudieran deducir de sus impuestos una fracción de sus gastos en salud y educación.

- Un análisis basado en índices de concentración indica para el período 1990-1992, que tanto el IVA como el impuesto sobre la renta resultan ligeramente progresivos, toda vez que la distribución del ingreso mejora después de impuestos.

- No obstante, la reforma de 1992 supuso un leve retroceso en la equidad respecto de 1990. Esto se explica por el desmonte del impuesto de patrimonio que desgrava, especialmente las rentas elevadas, el tránsito de los alimentos procesados de la categoría de excluidos a gravados con el IVA, y la reducción en términos relativos de la carga tributaria soportada por la inversión extranjera.

- Utilizando los índices de Gini se estableció el nivel de concentración de la renta, antes y después de impuestos, en una muestra conformada por 3.000 grandes contribuyentes. Los resultados indican que:

A lo largo del período la concentración de la renta se mantiene en un nivel bastante elevado que bordea el 80%. Sólo en 1992 se advierte una declinación del índice que sin embargo, no debe imputarse a la reforma de ese año, puesto que la menor concentración que sugieren las cifras tiene lugar antes y después de impuestos.

La tributación no logra efectos significativos en la redistribución de la renta empresarial de la muestra y por el

contrario puede haber contribuido a reafirmar el patrón de distribución.

Al explorar la posibilidad de que las rentas exentas u otras deducciones incidieran notoriamente en el grado de concentración de la renta empresarial. Se advierte que ésta continúa siendo muy elevada y la tributación, aún contemplando estos tratamientos especiales, no corrige significativamente el patrón distributivo.

Los descuentos de IVA pagado en la adquisición de activos fijos, tampoco inciden sobre la concentración de la renta. Así lo indica el coeficiente de Gini estimado para 1992.

- En general puede indicarse que las reformas tributarias de los años 90 no tuvieron la intensidad directa de promover la equidad. Los logros obtenidos en este terreno se alcanzan por vías indirectas. En este sentido, la estabilidad de precios derivada del ajuste fiscal y la provisión de empleo asociada con los estímulos ofrecidos a la inversión, proporcionan un sistema integralmente más equitativo que otro con menor carga impositiva pero afectado por la inflación y el desempleo.

#### Consideraciones Finales.

En el balance de la política tributaria del último cuatrenio es posible puntualizar algunos resultados de carácter general.

- Debe destacarse en primer lugar, que la adecuación de la estructura tributaria a las nuevas exigencias planteadas por la internacionalización de la economía, se alcanzó en un período relativamente corto, sin que ello implicara un deterioro significativo en las condiciones de estabilidad económica. En particular, las reformas tributarias contribuyeron en esta dirección al propiciar un relativo equilibrio de las finanzas públicas y efectos mínimos en el nivel general de precios.

- El actual perfil del sistema impositivo colombiano, no sólo es resultado de las reformas de los años 90, sino también de las tendencias estructurales que, con algunas diferencias de grado se manifiestan en todo el mundo y específicamente en América Latina.

Tales tendencias orientaron la tributación en procura de mayores niveles de equidad durante la década de los 60, pero durante los últimos 20 años, al tenor de una nueva fase de

acumulación del capital y una redefinición del papel del estado, el norte de la brújula viene apuntando hacia la eficiencia.

En Colombia las tres últimas reformas tributarias han perseguido ese objetivo y para ello se han realizado esfuerzos encaminados a construir un sistema más eficiente y simplificado, más general en sus bases gravables y menos disperso en los tipos impositivos, con mayor equidad horizontal y una eliminación de los tratamientos excepcionales injustificables.

- La meta hasta hoy alcanzada en esa ruta permite presentar un sistema tributario donde, por una parte, se han reducido las distorsiones en la asignación de recursos, al sustituir los gravámenes sobre el comercio exterior por impuestos más generales sobre las actividades internas, mientras que por otra parte, se corrige el sesgo anti-inversión mediante diversas disposiciones dentro de las cuales el descuento fiscal del IVA pagado en la compra de bienes de capital es la que tiene mayores efectos directos.

- Por último se llama la atención en el sentido de que, pese a la progresividad del impuesto sobre la renta, el conjunto del sistema tributario no logra ningún resultado importante en materia de redistribución del ingreso, por lo tanto cobra mayor relevancia el papel que en esta dirección puede cumplir la política fiscal a través del gasto público.

## BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON A. y STIGLITZ J. Lecturas de Economía Pública. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- BERNAL, J. Política Fiscal. en Introducción a la Macroeconomía Colombiana, Cap. III, 1989.
- BERNAL, J. La Política Fiscal en los Años Ochenta en Ensayos de Política Económica, No.19, Junio de 1991.
- CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. La apertura en Colombia. Agenda de un proceso. Bogotá, 1993.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 49 de 1990.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 6a. de 1992.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Revista Economía Colombiana. Varios números. Bogotá. Informe financiero Anual. 1988-1993
- La Descentralización en Colombia: Realidades, Posibilidades, Agenda. Tomo I y II. Julio de 1994.
- CHILD, J. Los Grandes Poderes y la Apertura Económica. Grijalba Editores. 1992.
- DIRECCION DE IMPUESTOS NACIONALES. Bases para la construcción de una moderna y eficiente administración tributaria. Seminario Internacional. Cartagena, 1991.
- DIVISION DE ESTUDIOS FISCALES, Recopilación de Documentos sobre las Reformas Tributarias, Volumen 11, Bogotá, 1992.
- FEDESARROLLO. Berry A. Wiesner E. et al. Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano. FEDESARROLLO, Bogotá, 1978.
- FIGUEROA, I. La elasticidad tributaria: concepto y aplicación. Ensayos de Política Fiscal. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- FURTADO, C. La economía latinoamericana, formación histórica y problemas contemporáneos. 16a. Edición. Siglo XXI Editores. Bogotá, 1982.
- LORA, E., OCAMPO, J.A., STEINER, R. Introducción a la macroeconomía Colombiana. TM Editores, FEDESARROLLO. BOGOTÁ, 1994.

LORA, E. (Editor). Apertura y Crecimiento: El Reto de los Noventa. FEDESARROLLO, TM Editores 1991.

MARTINEZ, A. (Editora). Apertura Dos Años Después. ASOBANCARIA. 1992.

MEDELLIN, P. La reforma del Estado en América Latina. 1a. Edición. FESCOL.

MUSGRAVE R. y MUSGRAVE P. Hacienda Pública: Teoría y Práctica. Mc. GRAW HILL, Bogotá, 1992.

PERRY RUBIO G. y CARDENAS M. Diez Años de Reformas Tributarias. FESCOL-FEDESARROLLO 1986.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - DNP. La revolución Pacífica. 1991.

SAMUELSOM, P. NORDAUSS, W. Economía. Duodécima Edición. MC Graw Hill, México, 1988.

STEINER, R. Estabilización y crecimiento. Nuevas lecturas de macroeconomía Colombiana. TM Editores, FEDESARROLLO. Bogotá, 1994.

STIGLITZ J. La Economía del Sector Público. Antoni Bosch, Madrid 1982.

TENJO G., F. Vientos de Apertura Tormenta de Impuestos en Estrategia Económica y Financiera, septiembre de 1991.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Cuadernos de Economía. Varios números. Bogotá.

URRUTIA, M. (Compilador). Colombia Ante la Economía Mundial. TM Editores - FEDESARROLLO. 1993.