

Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II)

Francisco A. González R.*

Valentina Calderón M.**

1. Introducción

Desde comienzos de los ochenta, la evolución de los ingresos tributarios no fue compatible con el dramático incremento del gasto público. Sin embargo, con la reforma tributaria, *Ley 75 de 1986*, los ingresos tributarios comenzaron a incrementarse, principalmente por los esfuerzos para recuperar el recaudo por concepto del impuesto de renta.

En la década de los noventa, con la apertura económica, los ingresos tributarios se vieron reducidos drásticamente debido a la disminución de los gravámenes arancelarios, por tanto, fue necesario introducir nuevas reformas que permitieran incrementar el recaudo. Los ingresos tributarios sufrieron una importante transformación durante este período; las reformas tributarias, casi una al año durante la última década, se convirtieron en una respuesta reactiva al aumento del gasto estatal, con las cuales se enfrentaba la situación deficitaria del momento, ya que el gasto, particularmente del gobierno central, ha venido creciendo excesivamente, pero no se puede asegurar que ninguna de las reformas tributarias haya contribuido a dar soluciones estructurales al creciente déficit del Gobierno Central (Caballero, 1996)¹.

* Subdirector de Estudios Macroeconómicos del Departamento Nacional de Planeación.

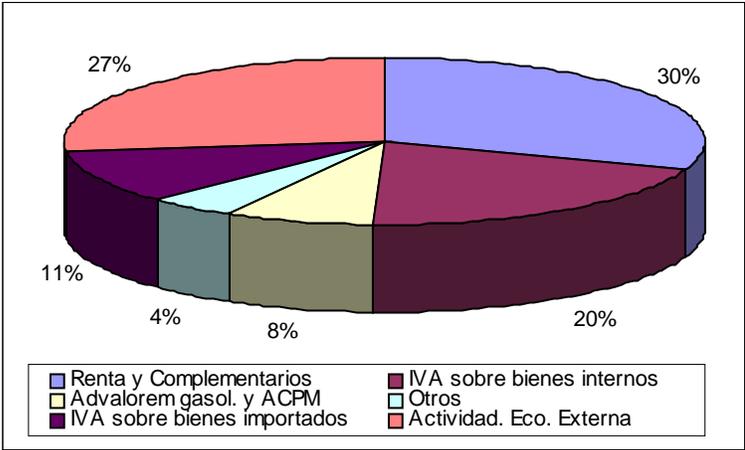
** Economista de la Subdirección de Estudios Macroeconómicos del Departamento Nacional de Planeación.

Los comentarios y errores son responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución en que trabajan.

¹ Caballero (1996).

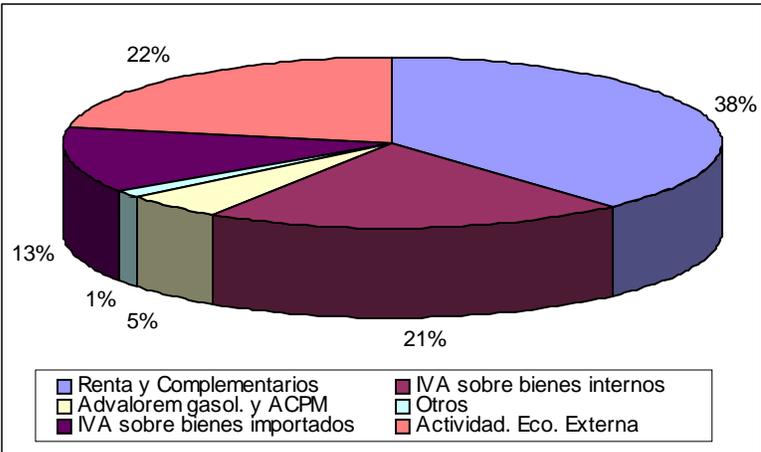
Como se observa en el Gráfico 1 y 2, el recaudo por concepto de la actividad económica externa pasó de representar 27% del recaudo total en 1986 a ser del 21% en 1996, debido, en gran parte, al desmonte arancelario de la apertura económica.

Gráfico 1
Composición de los ingresos tributarios en 1986



Fuente: Informe Financiero Anual, Contraloría General de la República.

Gráfico 2
Composición de los ingresos tributarios en 1996



Fuente: Confis.

Desde la Constitución de 1991, los compromisos del Estado han aumentado sustancialmente, como resultado del proceso de descentralización, del crecimiento del gasto en sectores como defensa y justicia, y del incremento en el pasivo

pensional. Sin embargo, se han tomado pocas medidas en aras de un control más eficiente del gasto público, razón por la cual las políticas implantadas han sido principalmente de ingresos. La variabilidad en las reglas tributarias parece haber constituido un elemento adverso a la efectividad de las políticas y la eficiencia del gasto público en Colombia.

La estructura del trabajo es la siguiente: en la segunda sección, se presenta una descripción de la evolución del gasto público en Colombia desde 1990, que explica en parte la dinámica de los ingresos y, por ende, de los objetivos de las reformas tributarias llevadas a cabo en los últimos once años.

En la tercera sección, se muestra una reseña de las reformas tributarias realizadas durante la década de los noventa, para luego hacer un análisis detallado de la reforma tributaria del 2000.

En la quinta sección, se analizan los efectos de las reformas tributarias durante los noventa, así como de la primera reforma tributaria de este siglo. Finalmente, se presentan las conclusiones.

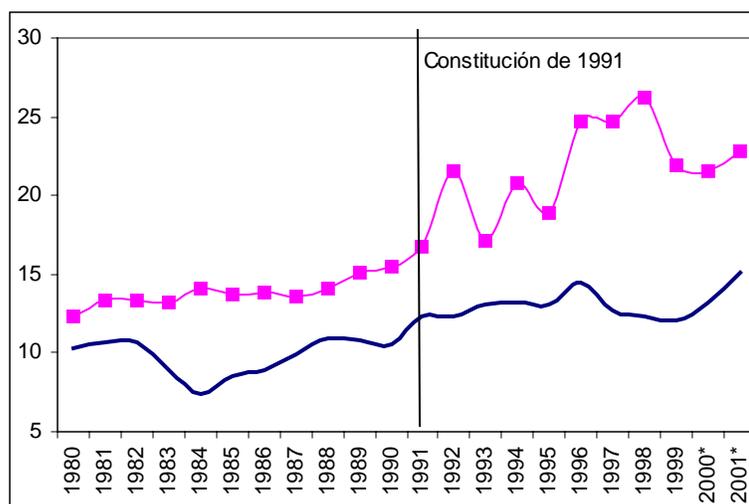
2. Dinámica del gasto en Colombia

Uno de los principales instrumentos de intervención del estado es la política fiscal. Con esta se busca estimular el desarrollo social e institucional, y además desempeña un papel fundamental como elemento estabilizador ante fluctuaciones de los fundamentales macroeconómicos (Asobancaria, 1999). Sin embargo, este instrumento también puede generar desequilibrios, en la medida en que la estructura de gastos e ingresos sea inflexible a las cambiantes condiciones económicas.

En Colombia, durante la segunda mitad de la década de los ochenta los ingresos tributarios cubrían gran parte del gasto público, sin embargo, a partir de la década de los noventa, el gasto creció con mayor rapidez que los ingresos tributarios,

debido principalmente al nuevo régimen de transferencias y al creciente pasivo pensional, como se observa en el Gráfico 3.

Gráfico 3
Ingresos tributarios y Gasto público (%PIB)



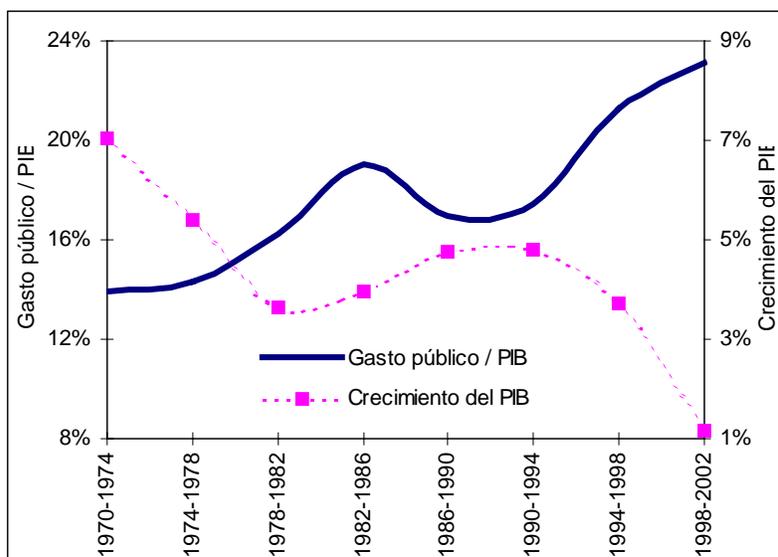
Fuente: Confis.

*El valor del PIB para 2000 y 2001 es preliminar.

Un simple examen de la evolución del gasto público en Colombia, durante las últimas tres décadas, induce a pensar que éste no ha logrado uno de sus propósitos fundamentales: acelerar el crecimiento económico. En los siguientes gráficos se observa la evolución del gasto público como porcentaje del PIB comparada con la evolución del Producto Interno Bruto con la tasa de desempleo.

Gráfico 4

Gasto público (%PIB) vs. Crecimiento del PIB

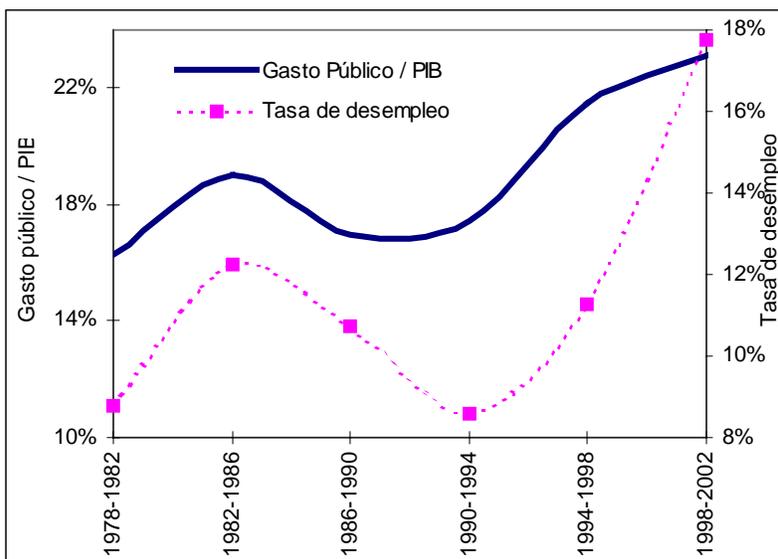


Fuente: DEE-DNP.

Nota: El crecimiento del PIB es un promedio geométrico, mientras que el gasto público como porcentaje del PIB es un promedio simple por periodo de gobierno.

Gráfico 5

Gasto público (% PIB) vs. Tasa de desempleo



Fuente: DEE-DNP.

Nota: El crecimiento del PIB es un promedio geométrico, mientras que el promedio de la tasa de desempleo por gobierno es un promedio simple.

En el gráfico 4 se observa que en períodos de mayor expansión del gasto público, el crecimiento del PIB se ha reducido, y en períodos de ajuste, el país ha obtenido más altas tasas de crecimiento. Así mismo, la correlación positiva entre gasto público y desempleo es aún más dramática (gráfico 5), contradiciendo el principio básico de la política keynesiana de expansión fiscal.

A partir de la Constitución de 1991, el gasto público se incrementó de manera sustancial, no solo debido a los compromisos en cuanto a transferencias a los entes territoriales, sino también a causa de la creación de nuevas instituciones y de la expedición de leyes que comprometieron grandes partidas del presupuesto nacional (Asobancaria, 1999).

El principal problema del gasto público durante la década de los noventa es su mayor grado de inflexibilidad. Uno de los principales ejemplos de esta inflexibilidad tiene que ver con el régimen de transferencias del gobierno central a los municipios y departamentos². Estas han ido aumentando, en forma importante desde la expedición de la nueva constitución; sin embargo, el nuevo problema fiscal no es el elevado nivel de transferencias sino su aceleración (Clavijo, 1998)³. Por concepto de transferencias los municipios y departamentos recibieron 2.5 puntos del PIB adicionales durante la década de los noventa (Asobancaria, 1999).

El incremento en el gasto público durante el curso la década de los noventa, no fue compensado por un incremento proporcional en los ingresos de la nación, a pesar de las diferentes reformas tributarias llevadas a cabo. La aceleración del gasto público durante la década de los noventa ha generado fuertes presiones sobre los ingresos de la nación, obligando a los gobiernos a recurrir a frecuentes reformas tributarias, que solo han logrado incrementar los ingresos de manera marginal. Los cambios en la estructura tributaria han sido inducidos, principalmente, por la urgencia de incrementar el recaudo. Aunque los compromisos del gasto público son bastante inflexibles, lo que se debe hacer es lograr una mayor eficiencia del mismo.

² Por ejemplo la Ley 60 de 1993, creó problemas en la asignación del gasto en salud y educación de los entes territoriales (Asobancaria, 1999).

³ La Constitución de 1991 ordenó liquidar las transferencias con base en los ingresos corrientes de la nación (antes se liquidaba con base en los ingresos ordinarios), también dispuso que la participación

3. Reseña de las reformas tributarias

En la década de los noventa, la economía colombiana experimenta cambios sustanciales, que tuvieron como objetivo modernizar la economía e incursionar en los mercados internacionales. Las reformas estructurales que se llevaron a cabo fueron de tipo fiscal, laboral, cambiario, financiero y comercial (apertura comercial).

Los antecedentes del proceso de apertura en Colombia vienen desde la década del setenta, en ese momento se hicieron los primeros intentos de liberalización, como respuesta al gran flujo de capitales que la economía colombiana experimentaba. Sin embargo, a comienzos de la década de los ochenta, como resultado de la crisis de la economía mundial, el proceso se revirtió, incrementando los aranceles y los subsidios a las exportaciones.

A mediados de la década de los ochenta, la economía colombiana empieza un nuevo ciclo de liberalización económica y de preparación de las condiciones para una apertura comercial. La reforma tributaria de 1986, pretendió principalmente fortalecer el mercado de capitales y valores, con el objetivo de preparar la economía para la apertura a los mercados externos.

La apertura económica pretendía en sus comienzos ser gradual, sin embargo, ante la disminución de las importaciones por expectativas acerca de las restricciones cuantitativas al comercio exterior, el Presidente Cesar Gaviria decidió acelerar la liberación comercial.

En 1990 se introdujo la primera reforma tributaria de la década (*Ley 49*). Esta reforma pretendía principalmente estimular el desarrollo del mercado de capitales, reactivando el ahorro y la inversión de la economía. Adicionalmente, se esperaba subsanar la disminución de los ingresos del gobierno, ante la reducción de las tasas arancelarias.

de los municipios fuese un porcentaje de los ingresos corrientes, no del IVA, y estableció un aumento anual.

La reforma introduce una nueva amnistía para la repatriación de capitales en el exterior, en aras de incrementar la inversión y el ahorro en Colombia. Esta amnistía tuvo bastante éxito en su objetivo, sin embargo también permitió la repatriación de dineros del narcotráfico. Es claro, que los incentivos legales se sumaron a una serie de medidas que junto con la estructura económica prevaleciente, incentivaron la tendencia a la revaluación de la tasa de cambio, y a un incremento de las tasas de interés (Revista Banco de la República, Diciembre 1991) ⁴. La rápida respuesta de la cuenta de capitales a la tasa de cambio, la tasa de interés y la coyuntura económica, presenta una clara prueba de que la economía se encontraba ante un mercado de capitales abierto (Sánchez y Gutiérrez, 1995)⁵.

Para poder acogerse a la Ley de saneamiento de capitales se debía cumplir con una o varias de las siguientes condiciones:

- Adquirir bonos especiales de saneamiento fiscal.
- Adquirir títulos de deuda externa registrados en la Oficina de cambios de Banco de la República, renunciando al derecho de giro de intereses y amortizaciones de los mismos. Además, en todos los casos debería pagarse un impuesto complementario al de renta, equivalente al tres por ciento del valor nominal de los títulos objeto de esta inversión.
- Debían liquidar un impuesto complementario equivalente al tres por ciento del saneamiento fiscal, en la parte que no fuese invertida de acuerdo con las anteriores condiciones.

Los patrimonios repatriados gozarían de los anteriores beneficios fiscales para las vigencias de 1990 y 1991.

De la misma manera, se crean exenciones tributarias con el fin de estimular el mercado accionario. Se decretó que la utilidad de enajenación de acciones, a través de las bolsas de valores, no constituiría ni renta ni ganancia ocasional. También, se declararon exentos del impuesto a la renta y complementarios a los fondos de inversión, los fondos de valores, y los fondos comunes que administraran las entidades fiduciarias, esto en aras de estimular el mercado de capitales. Los fondos

⁴ Nota Editorial. Revista Banco de la República, Diciembre 1991.

de pensiones y cesantías también fueron exonerados de impuesto a la renta y complementarios.

Se incrementaron las exenciones de renta, eliminando la declaración de renta para quienes recibieran honorarios, comisiones y servicios, estableciendo que el impuesto a la renta para estos contribuyentes equivaldría a la suma de las retenciones en la fuente.

Con respecto a la inversión extranjera, el impuesto a la renta sobre dividendos y participaciones sería de 20% para 1990, 19% para 1991 y 1992, 15% para 1993-1995, y 12% para los años siguientes. Para nuevas inversiones realizadas a partir de 1991 este impuesto sería de 12%. Adicionalmente, esta tasa sería reducida si las utilidades de la inversión se reinvertían, y desaparecería para aquellas que garantizaran la permanencia de estos recursos por más de diez años en el país.

En cuanto a los ajustes integrales por inflación, se estableció un sistema para eliminar la doble tributación, la cual se generaba en cabeza de las sociedades que tenían acciones o cuotas de interés social en otras sociedades. De la misma manera, se definieron las normas de transición entre el sistema de ajustes vigente y el sistema de ajustes integrales por inflación. También se estableció el componente inflacionario de los rendimientos financieros, los costos y gastos financieros.

La tarifa general del impuesto al valor agregado pasó a ser de 12%, con el objetivo de compensar la caída de los ingresos tributarios generada por el desmonte de las restricciones al comercio exterior. Se excluyeron del pago del impuesto a algunos bienes, como las materias primas para medicamentos, pulgicidas y fertilizantes, las llamadas telefónicas locales, nacionales e internacionales, los juegos de video, los hoteles, los bares y discotecas, el servicio particular de transporte aéreo, entre otros.

Se crearon una serie de medidas con el fin fortalecer el proceso de apertura, por medio de alivios tributarios para la importación de bienes de capital. La Ley marco de comercio exterior, estableció una reducción gradual del arancel promedio de

⁵ Sánchez, y Gutiérrez (1995).

16.5% a 7% entre 1990 y 1994, y trasladó 861 posiciones arancelarias del régimen de licencia previa al de libre importación (Sánchez y Gutiérrez, 1995)⁶. También se redujo el arancel del 60% al 40% para el régimen de licencia previa, y se dieron plazos especiales para el pago del impuesto a la renta para nuevos exportadores y empresas localizadas en zonas marginadas.

Con la Constitución de 1991, se introdujeron grandes reformas al gasto público y se dieron las pautas para culminar el proceso de descentralización, sin embargo, este proceso implicaba una gran responsabilidad de la administración tributaria en el ámbito central, sin que se hiciesen esfuerzos claros a nivel departamental y municipal. Las mayores transferencias a las regiones generaron problemas en las finanzas públicas, pues se tradujeron en gastos desmesurados por parte de estas, generando grandes presiones de recursos al nivel de la Nación.

En 1992, se introduce una nueva reforma tributaria por medio de la *Ley 6*, con el objetivo de garantizar los recursos para financiar los compromisos adquiridos con la Constitución de 1991, e iniciar un programa de inversiones en infraestructura para estimular el proceso de apertura económica.

La reforma eliminó el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes a partir de 1992. Se crearon bonos de inversión forzosa, denominados Bonos de Defensa y Seguridad Interna, en los cuales las personas naturales y jurídicas de mayores ingresos se veían obligadas a invertir el equivalente del 5% del impuesto de renta a su cargo. Los fondos de capital extranjero fueron declarados exentos del impuesto de renta. Para las remesas del exterior se redujo la tasa de impuesto gradualmente de 12% en 1992 a 7% en 1996.

La tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 12% a 14% por un término de 5 años. Según lo establecido por la Constitución de 1991, hasta tres puntos del aumento se destinarían a la Nación. Los aumentos en el recaudo generados por el incremento en la tasa del impuesto (por lo menos treinta mil millones de pesos), se destinarían en los años 1993-1996, a financiar el incremento en las pensiones de

⁶ Sánchez y Gutiérrez (1995).

jubilación del sector público nacional. Con el fin de disminuir la regresividad intrínseca del tributo, el Gobierno Nacional se comprometió a destinar durante los años 1993-1997, por lo menos quince mil millones de pesos anuales, del mayor recaudo del IVA, a los aportes estatales para las madres comunitarias del Instituto de Bienestar Familiar.

Se establecieron tarifas diferenciales para los bienes suntuarios entre el 35% y el 45%. También se permitió descontar el IVA pagado por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta.

En esta reforma, se eliminaron en su mayoría las restricciones arancelarias y para-arancelarias al comercio exterior, sin embargo para el caso de la agricultura se establecieron aranceles variables (Sánchez y Gutiérrez, 1995)⁷.

Se implantaron los auto-avalúos catastrales en el Distrito, se incluyeron a las empresas públicas y mixtas como sujetas del impuesto de renta (entre ellas las empresas comerciales del Estado), y se creó el Estatuto Anti-evasión que establece normas de control fiscal e impone fuertes sanciones a los evasores de impuestos.

La Ley 100 de 1993 incrementó en 10% los impuestos a la nómina, y modificó el sistema pensional colombiano. Esta Ley también generó presiones sobre los ingresos del gobierno al obligarlo a reconocer parte de las deudas pensionales atrasadas y asumir subsidios a los servicios públicos (Asobancaria, 1999).

La ley 223 de 1995, pretendía incrementar los ingresos para cumplir con los compromisos de gastos impuestos por el Plan Nacional de Desarrollo (Salto Social). De la misma manera, buscaba fortalecer los recaudos por medio de mayores sanciones a la evasión y la elusión.

La tarifa del impuesto de renta pasó de 30% a 35% para las sociedades, se incrementaron las tarifas marginales para personas naturales, y se creó la renta presuntiva para grandes contribuyentes, 1.5% sobre el patrimonio bruto ó 5% del

⁷ Sánchez y Gutiérrez (1995).

patrimonio líquido. Así mismo, se elevó la tarifa de retención salarial, al mismo tiempo que se disminuyó la base de la misma.

La tarifa del impuesto al valor agregado pasó del 14% al 16%, se redefinieron bienes e importaciones que no causaban el impuesto, y se introdujo el mecanismo de retención en la fuente del impuesto (50%), en aras de facilitar su recaudo. Se incluyeron como bienes sujetos al IVA los materiales e insumos de construcción y se incrementó la tarifa del impuesto para las importaciones, las compras de vehículos y las motocicletas.

Para el caso de las contribuciones de industrias extractivas (petroleras, etc.), por concepto del impuesto a la renta, se pasó de pagar un valor fijo de la producción y exportación a un porcentaje sobre éstas, excluyendo regalías (DIAN) ⁸.

La Ley 345 de 1996, autorizó al gobierno nacional a emitir Bonos para la Seguridad. Todas las personas jurídicas debían suscribir estos bonos, a excepción de los contribuyentes al régimen especial⁹, las entidades oficiales y sociedades de economía mixta de servicios públicos domiciliarios, y de transporte masivo; las licoreras oficiales, las loterías territoriales y las entidades oficiales, entre otros. Las personas naturales estaban obligadas a suscribir estos bonos siempre y cuando su patrimonio líquido excediera \$150.000.000 (DIAN) ¹⁰.

La Ley 218 de 1995, conocida como Ley Paez, pretendía atender la emergencia económica que generó la avalancha sobre el río Paez en el sur de Colombia. Esta buscaba dar impulso a la inversión privada y al crédito en esta zona. Con este fin se otorgaron una serie de beneficios tributarios de carácter nacional, en los que se incluía la exención del impuesto de renta por un período de diez años a las nuevas empresas que se crearan en esta región, de la misma manera las utilidades de estas empresas quedarían libres de impuestos. Otro de los beneficios fue el otorgamiento de un crédito fiscal equivalente al 15% de la inversión realizada y la creación de una zona franca tecnológica.

⁸ DIAN.

⁹ En este régimen se encuentran las empresas extranjeras que invierten en Colombia.

¹⁰ DIAN.

La Ley 383 de 1997, estableció medidas para controlar la evasión, estableciendo la penalización para los agentes de retención en la fuente y responsables del IVA, que eludieran o evadieran el pago del impuesto. Facultó la implementación de la tarjeta electrónica fiscal, para el control de registradoras, donde se facturan las ventas del comercio.

Con este fin se prohibieron los descuentos equivalentes al 100% del pago, se definió el principio sobre el cual, de un mismo hecho económico, tan solo se puede derivar un beneficio. Se aplicó la retención en la fuente a los servicios técnicos de no residentes (35%). Adicionalmente, los rendimientos financieros de los contribuyentes especiales y los servicios técnicos prestados desde el exterior quedaron sujetos a retención en la fuente de 10%.

Se estableció que los bienes gravados producidos en el país no podrían gozar de exclusión ni exención de impuestos en la importación, y se penalizó fuertemente la evasión del tributo. Igualmente, se fijaron sanciones para el contrabando por un monto superior a mil salarios mínimos, se crearon multas por la subvaloración de mercancías, y se castigó fuertemente a los funcionarios públicos que permitieran el contrabando (Asobancaria, 1999)¹¹.

Esta Ley también incrementó de 0.5% a 1.0% la tarifa general del impuesto de timbre para el territorio nacional.

La Ley 487 de 1998, autoriza nuevamente al gobierno a emitir los denominados "Bonos de Solidaridad para la Paz", que de la misma manera debían ser suscritos por todas las personas jurídicas, con excepciones contempladas por la Ley, y todas las personas naturales con un patrimonio líquido superior \$150.000.000.

La Ley 488 de 1998, es la primera reforma tributaria de la administración Pastrana. Esta pretendía principalmente definir las competencias del ámbito territorial y

¹¹ "Diez años de reformas tributarias: tapando huecos "Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (1999).

nacional en materia de impuestos, e incrementar el recaudo de manera que se pudiera aliviar la grave situación de las finanzas públicas.

Se declararon como contribuyentes del impuesto de renta y complementarios las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, no obstante estas no estarían sometidas a la renta presuntiva. Cuando la utilidad proviniera de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad, está no constituiría ni renta ni ganancia ocasional. Los intereses que generarán las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no serán deducibles en su totalidad, sólo serían deducibles en la parte que no exceda la tasa más alta que se haya autorizado a cobrar durante el respectivo año gravable.

El pago del principal, intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con operaciones de crédito público externo, fueron excluidas de toda clase de impuestos de carácter nacional cuando estas se realicen con personas no residentes en el país. Los Bonos Colombia (*Decreto 700 de 1992*), continuarían rigiéndose como se estableció al momento de su emisión. Se excluyeron del impuesto de timbre las operaciones de crédito público y las operaciones de manejo de deuda pública.

Se establece el beneficio de auditoria, o abstención de la revisión de la declaración dentro de los seis meses siguientes, para los declarantes del impuesto sobre la renta del año gravable de 1998, que incrementen su impuesto neto de renta por lo menos en un 30%.

Se creó un descuento tributario a la generación de empleo, por medio del cual el empleador podría solicitar un descuento equivalente al monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales canceladas durante el año gravable, que correspondieran a nuevos empleos directos (hasta el 15% del impuesto neto de renta siempre que el empleo creciera por lo menos 5% con respecto al año anterior). Se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto, y se simplificaron los ajustes por inflación (los inventarios estarían excluidos de los ajustes por inflación). En cuanto al IVA, la tasa pasó del 16% al 15% a partir de noviembre de 1999, adicionalmente se amplió la base. La Ley también redujo de 407 a 135 el número de

subpartidas arancelarias excluidas del IVA, con el fin de colocar en igualdad de condiciones al productor nacional frente al importador.

Los *Decretos 2330 y 2331 de 1998* establecieron, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre las transacciones financieras como un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y solvencia del sistema. La tarifa de la contribución por estas operaciones fue el dos por mil y se causaría sobre el valor total de la operación en el monto en que se realizara (*Decretos 2330 y 2331 de 1998, Presidencia de la República*)¹². Sin embargo, la Corte Constitucional lo declara inexecutable por medio de la sentencia No. C-136 del 4 de Marzo de 1999, dado que se le estaba dando destinación específica a un impuesto de carácter nacional. La medida del dos por mil fue ampliada para atemperar los problemas del sector financiero hasta el 31 de diciembre del 2000 por la *Ley 508 de 1999*.

4. Reforma tributaria de 2000

La reforma tributaria de 2000 tenía como principales objetivos, optimizar el recaudo reduciendo la evasión y elusión de impuestos, y reactivar la actividad empresarial, en aras de estimular el crecimiento de la economía. Sin embargo esta reforma se introduce en un momento de crisis económica del país, mostrando el carácter contracíclico de la política tributaria.

La *Ley 633 de diciembre de 2000* creó, a partir del 1 de enero de 2001, el gravamen a los movimientos financieros, a cargo de los usuarios del sistema y las entidades que lo conforman, con una tarifa de tres por mil. Serían objeto del impuesto aquellas operaciones en las que se disponía de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, cuentas de depósito del Banco de la República, y los giros de cheque de gerencia. En principio el impuesto cubría las operaciones de cualquier monto, sin embargo en marzo de 2001, se modifica el *decreto 405* y se exoneran las operaciones superiores a 3.972.000 pesos, así como las pensiones inferiores a dos salarios mínimos, con el fin de dejar exentos a los usuarios del sistema financiero de

¹² Decretos 2330 y 2331 de 1998, Presidencia de la República.

menores ingresos. Este impuesto creado en 1998 por medio del mecanismo de emergencia económica se convirtió en un gravamen de orden permanente con esta reforma.

Se impuso una tarifa de retención en la fuente para honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta, el impuesto era equivalente al 10% del valor del correspondiente pago o abono de cuenta. La misma tarifa se aplicó a los pagos o abonos en cuenta de los contratos de consultoría y a los honorarios de los contratos de administración delegada.

Adicionalmente, la reforma pretendía lograr la repatriación de capitales del exterior, por medio del beneficio especial de auditoría. Aquellos contribuyentes al impuesto de renta, que en sus liquidaciones de impuestos anteriores al año 2000 no hubieran declarado activos representados en moneda extranjera, quedarían a paz y salvo si los incluían en su declaración de impuestos del año 2000, y obtendrían el derecho al beneficio especial de auditoría, que significa que su declaración no sería revisada pasados cuatro meses.

El beneficio especial de auditoría se declaró inexecutable porque es una especie de amnistía tributaria que viola el principio de la igualdad entre todos los contribuyentes impuesta por la Constitución, que beneficia a los morosos que ocultan activos en el exterior, según manifestó la Corte Constitucional. Sin embargo la Corte declara que su efecto no será retroactivo, es decir, que estaría vigente para aquellas personas que se hubieran acogido al beneficio con anterioridad a la sentencia.

Este beneficio tampoco establecía el monto de activos poseídos en moneda extranjera que se debía declarar por lo cual personas con grandes patrimonios no declarados en el exterior quedarían en firme con tan solo declarar una pequeña suma de dinero, frente a la DIAN.

La reforma establecía que la renta líquida¹³ del contribuyente no era inferior al 6% de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. La deducción del exceso de renta presuntiva sobre la renta líquida ordinaria podría restarse de la renta bruta, determinada dentro de los tres años siguientes, ajustada por inflación.

Fueron excluidas del pago del impuesto sobre la renta, por un período de 2 años, los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en caso de ser obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta, y las actividades complementarias de los anteriores servicios, determinadas en la *Ley 142 de 1994*. Esta exención se aplicó a las utilidades que se capitalizaran o se apropiaran como reservas para la rehabilitación, extensión y reposición de sistemas, de acuerdo con los siguientes porcentajes: para el 2001, 30% exento, y para el 2002, 10% exento.

Se consideraron como rentas exclusivas de trabajo, las obtenidas por personas naturales por concepto de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios y, en general, las compensaciones por servicios personales.

Las inversiones en desarrollo científico y tecnológico, que se realizaran directamente a través de centros de investigación reconocidas por Colciencias, en proyectos de carácter científico, de innovación tecnológica o proyectos de formación profesional de instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación, tendrían derecho a deducir de su renta 125% del valor invertido en el período gravable en que se realizó la inversión. En ninguno de los casos esta deducción podría exceder el 20% de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

Se estableció que la retención en la fuente para el impuesto a las ventas sería equivalente al 75% del valor del impuesto. No obstante el gobierno quedó facultado

¹³ La renta bruta es la totalidad de la renta sin restar las deducciones, y la renta líquida es aquella a la que se han restado dichas deducciones.

para autorizar porcentajes de retención inferiores. Para el caso de las compras realizadas con dinero plástico, las nuevas entidades retenedoras del IVA serían las entidades emisoras de tarjetas de crédito y débito. Esto generó grandes problemas para los comerciantes pues generaban problemas con su flujo de caja¹⁴.

La tarifa general del impuesto al valor agregado pasó del 15% al 16%, lo cual se aplicaría también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. La venta e importación de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, estaría sujeta a la tarifa general. El impuesto cubriría el servicio de televisión satelital, para lo cual la base gravable estaría conformada por el valor total facturado al usuario. En el proyecto de Ley también se pretendía que la venta de inmuebles y carros usados estuviera cobijado por este impuesto; sin embargo, esto no fue aprobado.

Con la reforma se creó una tasa especial de 1.2% del valor FOB de las importaciones, con el fin de contrarrestar el costo de los servicios aduaneros prestados por la DIAN. Quedaron exentas del impuesto las importaciones provenientes de países con los cuales existen tratados de libre comercio, y los usuarios del Plan Vallejo.

Esta norma fue acusada de violar el artículo 338 de la Constitución, pues establecía una tasa, sin definir un sistema y método para establecer los costos de los servicios a los que se aplicaba. Adicionalmente, le daba a un impuesto de carácter nacional destinación específica, por lo que la Corte Constitucional lo declara inexecutable a partir del 23 de octubre de 2001.

La reforma estableció que cuando los descuentos se originen en Certificados de Reembolso Tributario (CERT), el impuesto no podría ser inferior al 70% del determinado por la renta presuntiva (antes este porcentaje era del 50%).

¹⁴ Por ejemplo, si un comerciante adquiere un producto de \$100 millones, paga \$16 millones de IVA. Luego vende ese mismo producto a sus clientes por \$132 millones, quienes cancelan con tarjeta de crédito o débito. El valor del impuesto asciende a \$21,12 millones, pero el comerciante ya ha cancelado \$16 millones, razón por la cual lo justo sería que cancelara sólo \$5.12 millones (La República, 2001).

La reforma tributaria del 2000 introdujo importantes avances en cuanto a la lucha contra la evasión y sobre la administración de impuestos. Se penalizaron con la sanción de clausura a los inventarios y mercancías que violaran el estatuto aduanero. De la misma manera se impusieron fuertes sanciones por no consignar la retención en la fuente y el IVA, y se creó el principio de Información Tributaria, por medio del cual se podría suministrar información tributaria a los gobiernos extranjeros en el caso en que se requiriese para control fiscal o para obrar en procesos fiscales o penales. En cuanto a la administración tributaria se lograron avances en la sistematización del recaudo por medio de la presentación electrónica de las declaraciones.

5. Efectos de las reformas tributarias

La economía colombiana, que hasta finales de los ochenta operaba bajo un esquema proteccionista y con alto grado de intervención estatal, a comienzos de los noventa pasó a un esquema determinado principalmente por las fuerzas del mercado. Las reformas estructurales iniciadas durante 1990, objetivo principal de la política económica de esta década, se vieron reforzadas por la promulgación de una nueva Constitución Política. Esta introdujo cambios fundamentales en el marco jurídico e institucional que regulaba la actividad económica (Revista del Banco de la República, Diciembre de 1991)¹⁵.

Con las reformas llevadas a cabo durante la década de los ochenta, el gobierno logró combinar un incremento en los ingresos tributarios de la nación, por medio de la introducción del IVA y la eliminación de la doble tributación, con una reducción del gasto corriente. Sin embargo, las reformas estructurales que se llevaron a cabo durante la década de los noventa, inflexibilizaron aún más el gasto público, a lo que el gobierno respondió con políticas que incrementaran el flujo de ingresos, de forma tal que se pudiera cumplir con los compromisos de gasto adquiridos.

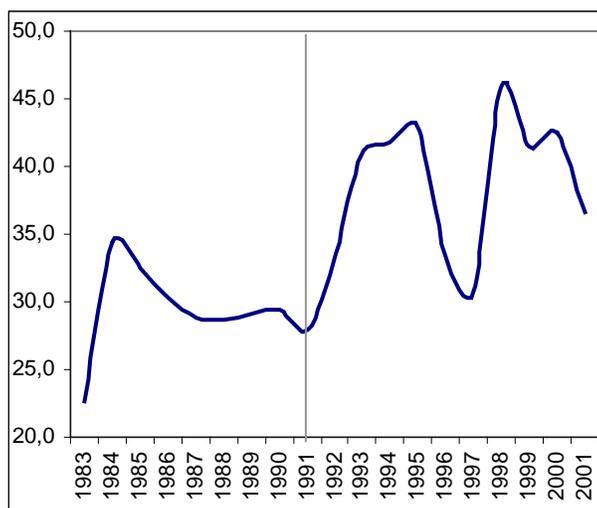
El pilar de la política comercial a principios de la década fue la desgravación arancelaria; las metas de desmonte gradual de aranceles se vieron precipitadas,

¹⁵ Revista del Banco de la República, Diciembre de 1991.

pues ya para agosto de 1991 se habían cumplido los compromisos inicialmente propuestos para 1994. La política comercial estuvo acompañada de otra serie de medidas como la descentralización del control de cambios, la amnistía cambiaria y tributaria para capitales en el exterior; la reforma al régimen de inversión extranjera que garantizó igualdad de condiciones para los inversionistas nacionales y extranjeros, además un nuevo régimen para las instituciones financieras que promovía mayor competitividad en el sector, y la privatización de una serie de bancos que se habían nacionalizado durante los ochenta (Revista del Banco de la República, Diciembre de 1991)¹⁶.

Las reformas de primera generación permitieron grandes avances de la economía colombiana; la estructura impositiva tuvo un cambio radical, pues los tributos de carácter interno cobraron cada vez mayor importancia. Hubo un cambio en la composición de los ingresos tributarios, como se puede ver en el papel que ha jugado el IVA en los últimos años, ya que las modificaciones en la tasa y base del impuesto, lo convirtieron en la mayor fuente de recursos tributarios de la nación, adquiriendo la misma importancia en términos de recaudo que el impuesto de renta. El IVA pasó de representar el 29% del recaudo, en 1990, a representar el 40% de los ingresos tributarios para el 2002.

Gráfico 6
IVA como porcentaje de los ingresos tributarios



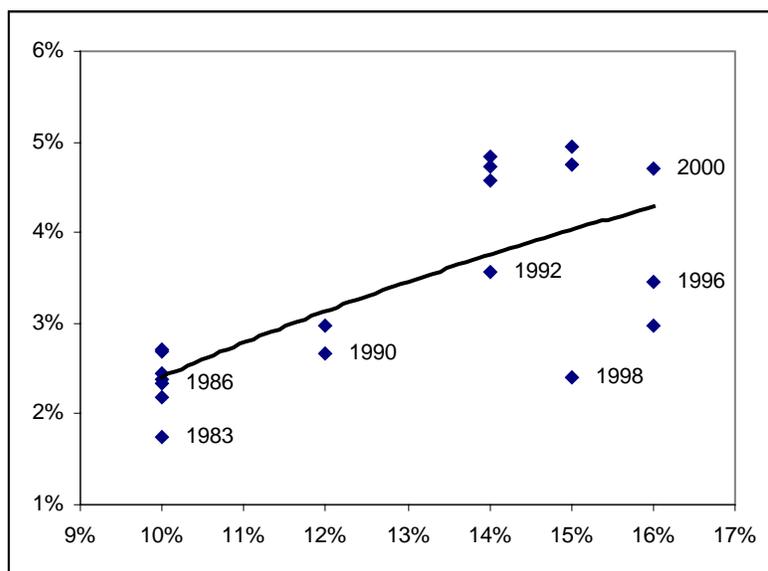
¹⁶ Revista del Banco de la República, Diciembre de 1991. Nota Editorial

Fuente: Informe Financiero Anual de la Contraloría General de la República, y Confis.
Cálculos: de los Autores.

El impuesto al valor agregado (IVA), fue el tributo que más se modificó durante el curso de la década, sin embargo estos cambios estuvieron dirigidos principalmente a cambiar la tarifa de impuesto sin grandes cambios sobre la base del mismo.

En 1990 se aumenta por primera vez la tarifa del IVA, de 10% a 12% y se amplía la base, de nuevo en 1992 la tarifa pasa de 12% a 14%, elevando hasta 45% las tarifas para bienes de lujo. El impuesto entonces se convierte en un impuesto al consumo, evitando así el efecto cascada, es decir, que fuese cobrado más de una vez en la cadena de producción (Steiner y Soto, 1999). Con la reforma tributaria de 1996, la tarifa del impuesto pasa de 14% a 16%, y de nuevo se hacen esfuerzos para ampliar la base del mismo. En 1999 la tarifa pasa de 16% a 15%, como había sido el propósito de campaña del Presidente Pastrana, sin embargo el mismo gobierno, y gracias a las fuertes presiones sobre los ingresos, debe reestablecer la tarifa del impuesto en 16% con la reforma tributaria de 2000. La correlación del recaudo del impuesto a los cambios en la tasa es ligeramente creciente como se observa en el Gráfico 7.

Gráfico 7
Recaudo y tarifa del IVA en Colombia (% PIB)



Fuente: Confis, DANE, DEE-DNP.

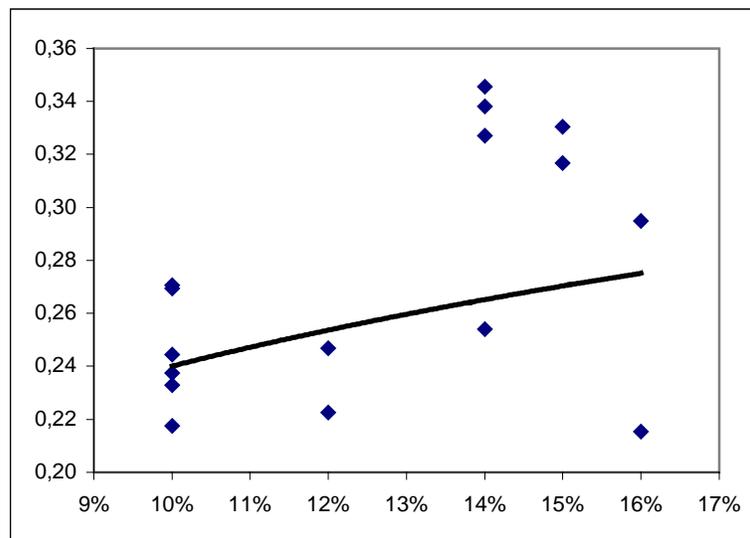
Cálculos: de los Autores.

Utilizando la fórmula de productividad del impuesto del IVA utilizada por Steiner y Soto (1999), donde se define la productividad del impuesto (ρ), como el recaudo en términos del PIB (R), sobre la tarifa del impuesto (τ), encontramos que cada vez que aumenta la tasa del impuesto este es ligeramente más productivo. Lo que en gran parte podría explicar la preferencia de las reformas tributarias de los noventa a modificar la tasa de dicho impuesto, como se observa en el Gráfico 8.

$$\rho = \frac{R}{\tau}$$

Gráfico 8

Productividad y tasa del IVA en Colombia



Fuente: Confis, DANE, DEE-DNP.

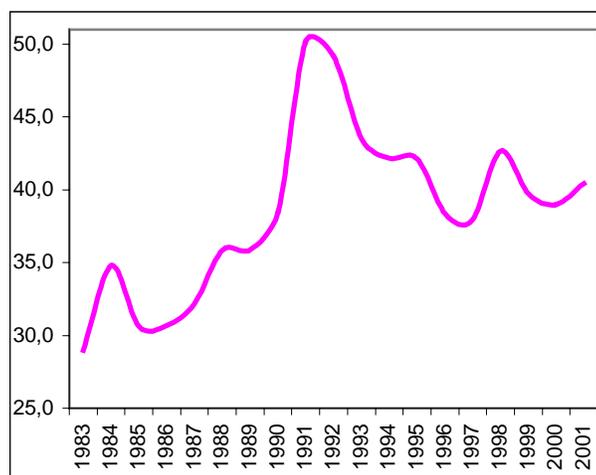
Cálculos: de los Autores.

También se hicieron grandes esfuerzos para recuperar el recaudo por concepto del impuesto de renta, y por controlar la evasión y elusión de dicho impuesto. Sin embargo, a partir de 1990, el buen comportamiento en términos de recaudo del

impuesto se desaceleró. Hoy en día los tributos más importantes son el de renta y el IVA.

En el gráfico 9 se observa la participación del impuesto de renta dentro del total de los ingresos tributarios. A partir de 1986 hubo una clara recuperación del recaudo por concepto del impuesto de renta, gracias a las medidas que se tomaron en la reforma tributaria de dicho año. Sin embargo a partir de la década de los noventa esta tendencia se revertió y por ende su participación dentro de los ingresos tributarios disminuyó, debido principalmente a la mayor importancia que adquirieron los impuestos indirectos durante este periodo.

Gráfico 9
Impuesto de renta como porcentaje de los ingresos tributarios



Fuente: Informe Financiero Anual de la Contraloría General de la República, y Confis.
Cálculos: de los Autores.

Otro tributo importante, creado durante la década de los noventa, es el impuesto a las transacciones financieras (dos y tres por mil), este tributo ha tenido grandes efectos sobre los mercados. El impuesto es creado en 1998, con el fin de atemperar la grave situación que atravesaba la economía colombiana (*Decreto 2331 de 1998*), por medio del mecanismo de Emergencia económica.

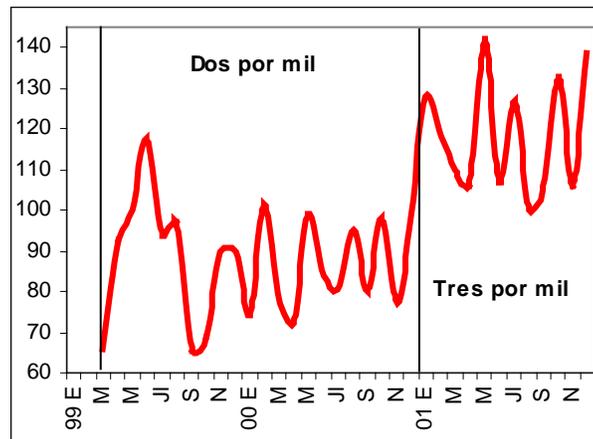
En principio se daba un régimen especial para las operaciones interbancarias, los repos y la compra y venta de divisas. A estas operaciones se les aplicaba una tasa

del 1.2x 10.000, con el fin de evitar la distorsión que sobre el mercado monetario y cambiario podría generar una tarifa del 2x1.000 (Asobancaria, 1999). Sin embargo, la Corte Constitucional declara inequitativo el diferencial de tarifas para las operaciones interbancarias y del mercado cambiario, y que el recaudo del impuesto no podría destinarse a la recuperación de la banca privada.

Cuando se impuso esta tarifa a las operaciones del mercado cambiario, el volumen de negociación de divisas descendió de un promedio diario de US\$200 millones a US\$50 millones (Asobancaria, 1999). Esta tarifa perjudicó la profundidad de dicho mercado y generó mayor volatilidad del tipo de cambio. La *Ley 508 de 1999*, declara exentos a las operaciones del mercado interbancario, aliviando la distorsión generada por la decisión de la Corte Constitucional. Con la reforma tributaria de 2000, el impuesto a las transacciones financieras se convierte en un impuesto de carácter permanente, con una tarifa del tres por mil.

El impuesto ha generado una preferencia por los niveles de efectivo en la economía y una desintermediación de las transacciones, generando múltiples mecanismos para la elusión del impuesto. Como se observa en el Gráfico 10, el recaudo del tributo no ha sido el esperado. En los primeros meses de la existencia del impuesto, el recaudo fue muy superior a los meses siguientes, pues aumentó la preferencia de efectivo de los agentes económicos.

Gráfico 10
Recaudo mensual
Impuesto a las transacciones financieras
(Dos y tres por mil)



Fuente: Confis.

Sin duda, este hecho ha tenido importantes implicaciones en la calidad de la liquidez del sistema financiero y en el potencial de crecimiento de la cartera de créditos por la vía del multiplicador monetario (Asobancaria, 1999). A pesar de los inconvenientes generados por dicho impuesto, este tiene ciertas ventajas tanto en términos de recaudo, como de administración. Estas características, y la difícil situación por la que atraviesa la economía colombiana desde finales de la década de los noventa, explica el por qué de la creación de dicho impuesto, primero como un impuesto de carácter temporal, cuyos recursos permitieron atemperar la crisis del sistema financiero, y luego su creación como un impuesto de carácter permanente, con el cual se recaudarán ingresos adicionales para el fisco.

Con la modificación al *Decreto 405*, se dejaron exentos los retiros de las cuentas de ahorros que no superaran 3.972.000 pesos, así como las pensiones inferiores a dos salarios mínimos, con el fin de destinar dichos recursos a la financiación de vivienda nueva o usada. Con esta medida quedaron exentas casi todas las cuentas de ahorro. Este impuesto afecta principalmente a las empresas, que deben buscar nuevas formas de hacer transacciones sin pasar por el sistema financiero, es decir buscan formas de eludir dicho impuesto.

Los incrementos en términos del recaudo, que han logrado las reformas tributarias durante la década de los noventa, no han sido significativos, debido a que se han incrementado las tasas sin que estas se acompañen de una eliminación real de las

exenciones, que permita ampliar la base de los impuestos y además por efectos del bajo crecimiento que ha vivido la economía colombiana en los últimos años.

6. Conclusiones

Desde comienzos de los noventa, el gasto público se incrementa de manera dramática, lo cual generó crecientes presiones sobre los ingresos de la nación e hicieron necesaria la introducción de nuevas y frecuentes reformas tributarias. Estas reformas pretendían principalmente incrementar el flujo de ingresos de la nación, sin embargo, no se puede asegurar que estas reformas lograran aumentar los ingresos de manera significativa.

Las reformas de la última década han incrementado las tarifas de los impuestos de carácter interno, el IVA pasó de una tasa de 10% a una tasa de 16%, mientras que el de renta pasó de una tasa de 30% a una tasa de 35%, de la misma manera se introdujo un nuevo impuesto, el impuesto a las transacciones financieras (dos y tres por mil). En conjunto, hoy representan cerca del 80% del recaudo total.

Sin embargo, la base de dichos impuestos no es lo suficientemente amplia, debido a las múltiples exenciones y beneficios tributarios vigentes. Se ha visto que dichas exenciones han producido un gran costo fiscal. La eliminación conjunta de las exenciones, conllevaría a un sistema tributario más neutral, permitiendo la recuperación parcial de las finanzas públicas y del panorama económico (Hernández, Prada, Soto y Ramírez, 2001).

Es importante resaltar que los cambios introducidos con las reformas han logrado incrementar los ingresos, sin embargo este crecimiento no es compatible con la dinámica del gasto público en Colombia. Las urgentes necesidades de ingresos no permiten que se lleven a cabo las recomendaciones técnicas más adecuadas en cuanto a estructura tributaria se refiere (González y Calderón, 2002).

Otro elemento que va en detrimento del recaudo ha sido la informalización de la economía, que impide una medición de una tributación balanceada entre todos los

estamentos que la componen, por consiguiente en Colombia, como en otros países en vía de desarrollo, la tributación se recarga sobre los sectores más formales de la economía (Tanzi y Zee, 2001).

Bibliografía

- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. “Diez años de reformas tributarias: tapando huecos”. 1999.
- Clavijo, Sergio (1998). “Política fiscal y Estado en Colombia”, Ediciones Uniandes. Bogotá.
- Contraloría General de la República (1925-1999). Informe Financiero Anual.
- Congreso de la República
 - Ley 75 de 1986
 - Ley 49 de 1990
 - Ley 6 de 1992
 - Ley 100 de 1993
 - Ley 142 de 1994
 - Ley 218 y 223 de 1995
 - Ley 345 de 1996
 - Ley 383 de 1997
 - Ley 487 y 488 de 1998
 - Ley 508 de 1999
 - Ley 633 de 2000
- El Espectador, Artículo de Prensa:
 - “Demandado el 3 x 1.000 en la Corte”. Abril 3 de 2001
- El Tiempo, Artículos de Prensa:
 - “Ahorros, sin 3 por mil”. Marzo 16 de 2001
 - “Algunos asumen impuestos. Bancos no se quedan atrás con el 3 por mil”. Marzo 27 de 2001
 - “Demandarán 3 por mil”. Marzo 30 de 2001
 - “Consejo de estado y corte deberán decidir. Demandan 3 por 1000 por injusto”. Abril 3 de 2001

- “La Dian hará auditoría a recaudo del IVA y del tres por mil”. Junio 27 de 2001
- Hernández.G., Soto, C., Prada, S., Ramírez, J.M (2000). “Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia”. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, No. 141. Bogotá.
- La República, Artículos de Prensa:
 - “A salvo del 3 x 1.000”. Marzo 16 de 2001
 - “Analizan reducción en retención del IVA. La medida se aplicaría sólo para las compras con dinero plástico. Actualmente se retiene el 40% del impuesto. Podría pasar al 15%.” Marzo de 2001
 - “Disparada demanda de efectivo”. Abril 2001
 - “El 3 x 1000 vino, vio y venció. Nadie creyó en la transitoriedad del 2 x 1000. Su nueva versión no sólo resulta más onerosa, sino también más peligrosa”. Junio 10 de 2001.
 - “Reducirán tasa de retención de IVA para dinero plástico. Centros comerciales y Dian darán incentivo a comercio formal”.
- Ortega, J., Piraquive, G., Hernández, G. Soto, C., Prada, Sergio, Ramírez J.M. “Incidencia Fiscal de los Incentivos Tributarios”. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, No. 140. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decretos 700 de 1992, 2330 y 2331 de 1998, y 405 de 2001.
- Revista del Banco de la República, Diciembre de 1991. Nota Editorial
- Sánchez, Fabio (1995). “Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992”. Cepal, PNUD, Serie de Política Fiscal No. 71, Santiago de Chile.
- Steiner, y Soto, C. (1999). “Cinco ensayos sobre tributación en Colombia” Cuadernos de fedesarrollo No. 6. Enero.

- Tanzi, Vito y Howell Zee (2001). "Tax Policy for Developing Countries". International Monetary Fund, Economic Issues No. 27. Washington.
- Wiesner, Eduardo (1997). "La efectividad de las políticas públicas en Colombia", Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.