

LAS REFORMAS TRIBUTARIAS: UN ANÁLISIS PRELIMINAR

Alberto Corchuelo R.*

Si bien el gobierno nacional aún no ha formulado de manera explícita los objetivos de las reformas tributarias recién expedidas, ni ha ofrecido un diagnóstico global sobre la cuestión tributaria en Colombia, para entender por qué se seleccionaron ciertos instrumentos de política y no otros y para medir el grado de coherencia de éstos frente a los objetivos, de una serie de declaraciones dispersas emitidas por distintos funcionarios de la actual administración, así como de los mismos instrumentos de política tributaria utilizados, es posible deducir un marco Integral de las reformas tributarias en donde se inscriben sus objetivos, el diagnóstico y los instrumentos utilizados.

La pretensión de este artículo es precisamente describir este marco integral con el propósito de lograr una comprensión global de las distintas medidas adoptadas. Por otra parte, se Intentará un análisis de los efectos de estas medidas y su posible alcance y coherencia sobre los objetivos propuestos.

I. OBJETIVOS

En general, los objetivos de las medidas tributarias pueden precisarse así, teniendo en cuenta que pretenden lograr se en el corto, medio y largo plazo:

1. Incremento de los Ingresos tributarlos del gobierno central y de la elasticidad tributaria. Como resultado, reducción del déficit fiscal, dado un cierto comporta-

* Profesor del Departamento de Economía, Universidad del valle.

miento del gasto público, es decir, un crecimiento por lo menos igual al de los ingresos adicionales esperados.

2. Fortalecimiento de los ingresos tributarlos de los gobiernos municipales y cié par taren tales y mayor elasticidad de estos tributos. Simultáneamente, reducción de la dependencia de estos gobiernos de la administración nacional.
3. Fortalecimiento del ahorro público.
4. Generación de un mayor grado de progresividad de la imposición a la renta y de otros tributos. Consecuentemente, lograr un mayor Impacto sobre la distribución del ingreso a través de la tributación.
5. Estímulos al desarrollo del mercado de capitales en particular del mercado bursátil. Canalización del ahorro privado hacia activos de bajo grado de liquidez.
6. Transformación de las fuentes de financiamiento de las sociedades anónimas.
7. Estímulos a la desconcentración financiera de las empresas.
8. Estímulos a la acumulación de capital y al crecimiento en el largo plazo y reactivación -de la economía en el corto.
9. Estabilidad en el nivel de precios,

II. DIAGNOSTICO SOBRE LA CUESTIÓN TRIBUTARIA

II.I. Los Ingresos Tributarios del Gobierno Central

En los últimos años, frente a ciertos comportamientos que se han observado en los ingresos tributarios del sector público colombiano en sus distintos niveles, nacional, departamental y municipal, han sido múltiples los diagnósticos ofrecidos por parte del mismo gobierno, de los medios académicos y de los gremios económicos. Dentro de estos diagnósticos sobresale, obviamente, el realizado por la denominada Misión Wiesner-Bird.¹

Quizás, el fenómeno más sobresaliente de estos comportamientos es el advertido en los recaudos de] impuesto a la renta y complementarios. Se ha constatado una tendencia decreciente en estos recaudos en términos reales y, consecuentemente

una elasticidad respecto al Ingreso nacional continuamente más reducida.

A qué obedece este comportamiento? De acuerdo con lo expresado por el gobierno nacional, es resultado de la evasión y efusión tributarla, estimuladas en alto grado por las medidas tributarias adoptadas en 1974 al agudizarse el fenómeno inflacionario a partir de 1976.

En primer lugar, la reforma tributaria del 74 no creó instrumentos, o, si los creó fueron eliminados de la legislación tributaria, que hicieran efectivas a la renta presuntiva y a las ganancias ocasionales en una economía con altas tasas de inflación. Se piensa que estos factores, la carencia de instrumentos, favorecieron la evasión y la elusión dadas las elevadas cargas tributarias que significaba la aplicación de la presunción de renta y las ganancias ocasionales en una economía sometida a una tasa de Inflación del 25% promedio anual.

Por tanto, como se analizará más adelante, no son propiamente los instrumentos creados por la reforma del 74 los causantes de los "males" tributarios sino los vacíos que presentó esta reforma.

De otra parte, hasta el año de 1978, los contribuyentes, personas naturales, se veían sometidos a tarifas cada vez mayores a pesar de ser constantes sus ingresos reales, como consecuencia de que estas tarifas se reajustaban en un porcentaje más reducido que el incremento en el nivel de costo de vida. Así, un contribuyente que en 1974 tenía una renta líquida gravable de \$ 20.000 estaba sometida a una tarifa media del 10%. En 1981, ese mismo contribuyentes con una renta real equivalente a \$ 20.000 (pesos del 74), tributaba un 11.2% de su renta, es decir, un incremento del 12% en la tarifa.

En las escalas superiores de ingresos acontecía un fenómeno semejante aunque allí, el crecimiento en la tarifa era más reducido. Por estas razones, se piensa, el sistema de tarifas se constituía en otro factor de estímulo a la evasión y a la elusión.

En general, se puede señalar que las condiciones inflacio-

narias de la economía, el auge especulativo que estas fomentaren y la carencia de controles, promovieron en alto grado la evasión y elusión tributaria, afectando seriamente el rendimiento de la imposición a la renta y patrimonio y su respectiva elasticidad tributarla.

En estas condiciones, los ingresos corrientes propiamente tributarios del gobierno central se habían deteriorado significativamente, dada la elevada participación del impuesto a la renta en los ingresos totales, generándose un creciente déficit fiscal.

11,2. Los Tributos Municipales y Departamentales

En relación con los Ingresos tributarios de los gobiernos municipales y departamentales, el gobierno nacional parece haber acogido el diagnóstico que presenta la misión Wiesner-Bird. En este estudio, se demuestra cómo en general los ingresos tributarlos de orden municipal y departamental crecen en términos reales a muy bajas tasas y evidenciando también una reducida elasticidad respecto a los ingresos departamentales totales (producto interno regional).

En este estudio se señala el comportamiento de las bases gravables como el factor que incide en el reducido crecimiento de los ingresos tributarios. En particular este fenómeno se advierte en los impuestos predial, de industria y comercio y de tránsito vehicular, que en su conjunto son los impuestos de mayor Importancia en el orden municipal. A nivel departamental, el fenómeno se advierte en el Impuesto a los licores, los cuales están sometidos a limitaciones que impiden un mayor recaudo.

Lo anterior, aparte de limitar la capacidad de gasto de los municipios y departamentales, los fiscos se ven sometidos a una gran dependencia del gobierno central la que a su vez deduce el esfuerzo tributario de estos fiscos. Simultáneamente, limita la capacidad de ahorro e inversión del gobierno central, en la medida en que las transferencias de este a utilizan en gastos de funcionamiento.

11.3. Tributación y Asignación de Recursos

En relación con los efectos que la tributación está causando sobre la asignación de recursos, el gobierno nacional acogió los estudios que se han presentado acerca del financiamiento de la sociedad anónima.² En este campo sobresale lo relativo a la doble tributación que ha sido uno de los aspectos más debatidos en el campo tributario.

Existe o no la doble tributación? SI existe, qué efecto genera? El gobierno nacional parece haber aceptado la Idea de que efectivamente la doble tributación sobre las utilidades de las sociedades anónimas es un hecho, aunque no lo ha comprobado. Asume que la rentabilidad del capital invertido en la sociedad anónima se afecta como consecuencia del gravamen a las utilidades de las empresas y a los dividendos de los accionistas. De esta forma, las empresas se ven obligadas a reducir las fuentes propias de financiamiento (utilidades retenidas) y/o a mantener una baja rentabilidad sobre las acciones, lo que desestimula el mercado de acciones. En estas circunstancias, los ahorradores tienen preferencias por activos financieros de mayor liquidez y hace que el precio de las acciones no refleje el valor de los activos de las empresas. Tal hecho, según algunos autores, y desestimula la inversión en activos reales y favorece tendencias hacia la acumulación de activos financieros y la concentración financiera.

Por otra parte, ya que los intereses sobre préstamos son deducibles de impuestos, las empresas se ven estimuladas hacia el endeudamiento bancario, presionando el mercado monetario y las demandas de recursos financieros de corto plazo como es el crédito bancario.

11.4. Progresividad y Equidad

Se piensa que la evasión y la elusión a la vez que a los recaudos también han afectado la progresividad. De hecho, si este fenómeno es característico fundamentalmente de los grupos de ingresos más altos, la progresividad se ha afectado seriamente desde 1975.

De igual modo, la progresividad del Impuesto a la renta se redujo significativamente por el reajuste de las tarifas,

ya que los grupos de bajos Ingresos eran los que sufrían un mayor crecimiento en las tarifas.

11.4. Nivel de Actividad Económica

Aparentemente, el gobierno nacional parece haber acogido en cierto grado, los planteamientos teóricos de la economía del "supply-side" respecto a las relaciones entre la tributación y el crecimiento. En efecto, de las declaraciones del presidente Betancurt durante su campaña política y de muchos funcionarios de su administración, parece desprenderse la Idea de que algunos elementos del sistema tributario actual se constituyen en un obstáculo a la acumulación de capital y al crecimiento económico, como son las elevadas tarifas y la doble tributación a la sociedad anónima, Así mismo, se cree que el déficit fiscal drena recursos al sector privado limitando su crecimiento.

Lo anterior parecería ser la visión del gobierno respecto a la Influencia de la tributación sobre el crecimiento" de largo plazo. En el corto plazo y, en particular, respecto al fenómeno recesivo que vive hoy la economía colombiana, se ha sido explícito en declarar que este fenómeno obedece en alto grado a insuficiencias de demanda efectiva, originadas en parte por la orientación del gasto hacia las importaciones. Obviamente, la demanda efectiva se ve afectada por la tributación a que está sometido el consumo y el ingreso privado, lo cual es un típico planteamiento keynesiano relacionado con el juego de los multiplicadores del gasto.

11.6. Inflación

El gobierno ha demostrado su preocupación por los efectos Inflacionarios del déficit fiscal, a pesar de encontrarse la economía sometida a una fuerte recesión y poseer un amplio margen monetario como consecuencia del déficit en la balanza corriente. En este sentido, el gobierno parece seguir dentro de una concepción monetarista al considerar como inflacionario el déficit fiscal en las condiciones por las que atraviesa la economía nacional. Esta preocupación es mayor al considerar que gran parte del gasto esta sien-

do financiado por recursos de origen monetario (cuenta especial de cambios). Sin embargo, sobre este punto la posición del gobierno no es muy clara, es decir, si se quiere combatir la recesión o la inflación. Es posible, que su preocupación sobre el déficit fiscal este en el mediano y largo plazo y no en el corto.

II. 7. Ahorro Público

Por último, la evidencia muestra cómo el gasto público, particularmente el del gobierno central, se estaba orientando cada vez en mayor proporción hacia los gastos de funcionamiento, el ahorro público se deterioraba en alto grado, afectando la acumulación de capital social por parte del sector público.

III. INSTRUMENTOS SEGÚN OBJETIVOS

Las distintas medidas de orden tributario adoptadas por el gobierno utilizan una serie de instrumentos con el fin de alcanzar los objetivos mencionados, dado el diagnóstico que se ofrece. Para cada uno de estos objetivos, tales instrumentos podrían agruparse así, algunos de los cuales persiguen directamente el objetivo deseado y otros, aunque están dirigidos hacia otros objetivos, repercuten indirectamente.

OBJETIVO 1 INSTRUMENTOS DIRECTOS

- I. Amnistía Patrimonial
- II. Estatuto Fiscal de control a la evasión y normas de procedimiento.
- III. Renta Presuntiva a las sociedades limitadas y asimiladas.
- IV. Incorporación de los ingresos netos como base para el cálculo de la renta presuntiva.
- V. Ampliación de anticipos de impuestos a las personas naturales,
- VI. Ajustes al valor comercial de los acti-

VOS.

VII. Ampliación de la retención a la fuente a los rendimientos de papeles financieros, arrendamientos y honorarios,

VIII. Reajustes avalúos catastrales y auto-avalúos.

IX. Reducción a la deducción de viáticos.

X. Limitación de la cesión del impuesto a las ventas a municipios.

INSTRUMENTOS INDIRECTOS

I. Eliminación deducción de intereses sobre préstamos.

II. Incremento tasa impositiva a las ventas de camperos.

OBJETIVO 2 INSTRUMENTOS DIRECTOS

I. Reajustes, avalúos catastrales y auto-avalúos,

II, Modificación tarifas del impuesto predial.

III. Modificación base gravable impuesto de industria y comercio, (ingreso Bruto),

IV. Gravamen de Industria y Comercio a las Instituciones financieras.

V. Modificación del Impuesto al consumo de licores.

VI. Modificación de la base gravable del impuesto vehicular (valor de los vehículos),

VII. Impuesto de rodamiento a los vehículos según su valor.

OBJETIVO 3 INSTRUMENTOS DIRECTOS

I. Destinación de un 70% de los recursos de la cuenta especial de cambios a la inversión.

II. Destinación de un 80% del Impuesto al rodamiento a la inversión.

III. Las medidas destinadas a satisfacer el ob-

- jetivo 1 y 2.
- IV. Cesión de impuesto de ventas, a los municipios

OBJETIVO 4 INSTRUMENTOS DIRECTOS

- I. Control a la evasión
- II. Reducción tarifas impositivas a la renta y patrimonio.

OBJETIVO 5 INSTRUMENTOS DIRECTOS

- I. Eliminación doble tributación a las sociedades anónimas, abiertas vía deducción de impuestos a los dividendos e incremento de las deducciones a los dividendos de las cerradas.
- II. Eliminación deducción de intereses
- III. Descuento del 10% a las sociedades abiertas.

OBJETIVO 6 INSTRUMENTOS DIRECTOS

- I. Idem a los instrumentos utilizados para el objetivo 5.

OBJETIVO 7 INSTRUMENTOS DIRECTOS

- I. Eliminación de la doble tributación a las sociedades abiertas.

OBJETIVO 8 INSTRUMENTOS DIRECTOS

- I. Eliminación doble tributación e incremento deducción a los dividendos e intereses.
- II. Deducción de tarifas impositivas a la renta y patrimonio.
- III. Reducción tarifas a las ventas de automóviles de cilindrada inferior a 1.310 c.c.

IV. Deducción a los intereses de los UPAC.

OBJETIVO 9 INSTRUMENTOS DIRECTOS

- I. Todas las medidas destinadas a satisfacer el objetivo 1,
- II. Destinación del 30% de los recursos de la cuenta especial de cambios (excluidos el impuesto al café) a un fondo de estabilización.

IV. ALCANCES DE LAS MEDIDAS

El análisis, breve y no exhaustivo, sobre el alcance de las medidas, se realizará aquí en relación con cada uno de los objetivos, intentando determinar los factores que originarían posibles contradicciones y medir así el grado de coherencia entre los objetivos propuestos y las medidas adoptadas.

OBJETIVO 1

El incremento de los rendimientos en la Imposición a la renta y patrimonio se pretende alcanzar sobre la base de: la amnistía patrimonial, las normas procedimentales para el control de la evasión, la ampliación de la renta presuntiva a las sociedades limitadas y asimiladas y la incorporación de los Ingresos netos como base para cálculos, y los reajustes catastrales y de valores comerciales de los activos.

No son, por tanto, de instrumentos exclusivamente tributarios de los que entran a depender los rendimientos. Más bien, al menos en el corto plazo, estos estarán en gran parte en función de las actitudes y motivaciones que tengan los contribuyentes que no hayan declarado la totalidad del patrimonio o cuyo valor fiscal se encuentre muy subvalorado y de la eficacia de las normas establecidas para el control de la evasión,

Con estas medidas, el gobierno aspira a un gran incremento

De la base tributaria que le permitirá incrementar los recaudos en la renta presuntiva, en la renta gravable y en el impuesto al patrimonio. De otra parte el control de la evasión de rentas y/o medidas que eviten la elusión permitirán un incremento en los rendimientos de la imposición a la renta y complementarios.

Obviamente, estas medidas pretenden alcanzar plenamente su objetivo en el mediano plazo, hacia 1984. En el corto plazo, año gravable de 1982 y recaudos año 83, la reducción en las tarifas impositivas y en la tasa de la renta presuntiva, actuarán negativamente sobre los recaudos y sobre la misma base.

En tanto que la expansión de la base gravable depende en parte de factores difíciles de cuantificar, como son las motivaciones económicas, políticas, psicológicas y sociales de los contribuyentes ante la amnistía y las normas contra la evasión, la reducción en un 33% en la tasa de la renta presuntiva, calculada sobre la base del patrimonio líquido, operará negativamente sobre la base tributaria.

Tan solo en los casos en que el ingreso neto de operaciones (sin incluir costos de operación) supere en más de cuatro veces el valor del patrimonio líquido y las ganancias representen menos del 1.5% de los ingresos netos no se afectará la tasa de la renta presuntiva e incluso podrá incrementarse.

En el caso de las sociedades de personas, la introducción de la renta presuntiva constituirá un gran freno a la evasión favoreciendo también los recaudos. En efecto, puede suponerse una sociedad limitada con un patrimonio líquido de quinientos mil pesos e ingresos netos de seis millones. Si se declaraban costos de operación (en gran proporción ficticios) de cinco millones novecientos ochenta mil pesos, la renta gravable era apenas de veinte mil pesos y la presuntiva de cuarenta mil pesos. Ahora, con la nueva medida, la presuntiva será de noventa mil pesos, equivalente a un 18% del patrimonio. Este caso, que puede parecer extremo, no es extraño en Colombia donde, de acuerdo con declaraciones de la directora de impuestos nacionales, alrededor del 40% de las sociedades limitadas declaraban rentas gra

vables entre cero y diez mil pesos.

Naturalmente, frente a estas nuevas circunstancias la tendencia de las sociedades lícitas y asimiladas será a no declarar ingresos de operaciones, de donde el éxito de esta medida dependerá de la eficacia en el control de la evasión.

Sin embargo, a pesar de esta medida, es poco probable que para el año gravable de 1982, recaudos 1983, el Incremento neto real de la base tributaria, logre compensar la reducción en los recaudos que sobrevendrá por la caída en la tarifa media impositiva sobre personas naturales, la cual podrá reducirse en cerca de un 10% .

De otra parte, si bien la parcial eliminación de la deducción de intereses sobre préstamos, la presunción de intereses y la reducción de deducciones a los viáticos actuarán favorablemente sobre los recaudos, la eliminación de la doble tributación y las mayores deducciones a los dividendos e intereses así como las deducciones del impuesto al patrimonio por los pagos de Impuesto predial obrarán en sentido contrario.

Aunque los dividendos o utilidades distribuidas de las sociedades anónimas no constituyen un porcentaje muy elevado del ingreso nacional, si llegan a tener importancia dentro de las rentas gravables. Por otro lado, en la medida en que las personas naturales cuyas rentas están constituidas por dividendos están ubicadas en las tarifas más altas, las deducciones sobre los dividendos, ocasionarán una significativa reducción en los rendimientos del impuesto a la renta. Otro tanto puede afirmarse sobre las deducciones a los intereses.

Así, ofreciendo un ejemplo extremo, si una persona natural posee una renta gravable constituida en su integridad por dividendos de una sociedad cerrada ("una viuda rica") y se encuentra ubicada en la tarifa del 49%, las deducciones llevarán a una tarifa del 38% sobre dicha renta. Los recaudos sobre esta persona se reducirán entonces en un 11%.

De esta forma, dichas deducciones ocasionarán una caída en los recaudos, mayor en tanto los dividendos representen una elevada participación en la renta gravable de las personas

naturales; y éstas estén sometidas a una tarifa promedio relativamente alta,

¿Cuál será entonces el posible efecto sobre los recaudos del impuesto a la renta y complementarios? Resulta atrevido dar una respuesta concluyente ya que hay factores que operan favorablemente y otros negativamente. Sin embargo, en el corto plazo -recaudos 1983-, lo más factible es que estos recaudos se incrementen en términos reales a un ritmo a lo sumo igual al del ingreso real.

Sin embargo, la ampliación de los anticipos y de la retención en la fuente, lograrán que los recaudos se incrementen en el año 83 reconociendo eso sí que corresponden a impuestos de este mismo año gravable. Estas medidas serán factores que otorgarán una mayor elasticidad al sistema tributario y asegurarán que una mayor proporción de impuestos se recauden en el mismo año en que se causan.

En efecto, los anticipos y la retención en la fuente representaban apenas un 50% de los recaudos a la renta. Si se asume en un cálculo conservador, que estos pasaran a representar un 55% de los recaudos del año 83, esto significará un incremento del 8% en estos recaudos, ceteris-paribus los demás recaudos.

En el mediano plazo, los incrementos en la tasa de renta presuntiva, los reajustes catastrales, así como la renta presuntiva a las sociedades limitadas y asimiladas, asegurarán mayores recaudos y una elasticidad creciente al taponarse los grandes focos de evasión y elusión. Se ve así como la reforma del 82 entra a llenar los vacíos dejados por la reforma del 74 apoyando uno de los objetivos de esta última: el control de la evasión y elusión vía a la renta presuntiva. En efecto, uno de los mayores éxitos de la reforma del 74 fue precisamente la incorporación de la renta presuntiva, la cual aseguró el notable incremento en los recaudos que se observa en 1975-. Sin embargo, al haberse eliminado la renta presuntiva a las sociedades limitadas y asimiladas y al no imponerse reajustes automáticos a los avalúos catastrales, la elasticidad tributaria proveniente de los recaudos sobre renta presuntiva empezó a manifestar a partir de 1976 una reducción

permanente como consecuencia de la erosión de la base gravable.⁴

Sobre estos elementos, el éxito de la reforma tributaria del 82 en cuanto a recaudos en el largo plazo, irá a depender de la capacidad del gobierno nacional de mantener estas medidas que eliminan los grandes focos de evasión y elusión. Si se mantienen las normas procedimentales, operan los ajustes a los avalúos catastrales y no se elimina la renta presuntiva a las sociedades limitadas y asimiladas, podrá asegurarse en el largo plazo una elasticidad por lo menos constante.

En resumen, las Intenciones del gobierno nacional a nivel de la tributación de la renta y patrimonio no fueron las de Incrementar la carga tributaria para asegurar mayores recaudos. Por el contrario, ésta se redujo intentando llevarla a los mismos niveles de 1974, eliminando así estímulos a la evasión. De esta manera, se pretende superar todos los factores que Invitaban a y facilitaban la evasión imponiendo "orden en la casa", para a partir de allí lograr un crecimiento real en los recaudos.

Claramente, para los evasores, las medidas adoptadas significarán un incremento en la carga efectiva pero no en la que están obligados a asumir. Para otros grupos sociales, cuyas fuentes de renta están en los dividendos, la carga tributaria se reducirá significativamente. Habría que señalar que en razón de la eliminación parcial a la deducción de intereses, las sociedades, particularmente las que tienen un alto grado de endeudamiento (anónimas cerradas) verán incrementada su carga.

Los recaudos del gobierno central también se fortalecerán en el corto plazo al retener ésta parte de la cesión de impuestos a las ventas a los municipios, retención destinada a financiar los fondos educativos regionales y que, raíz de la nacionalización de la deducción, el gobierno central financiaba totalmente. Ahora serán los municipios los que financiarán parcialmente la educación.

En relación con otros ingresos tributarios del gobierno central que se verán afectados por las medidas adoptadas se encuentra el de los impuestos a las ventas. En efecto, si

bien las medidas sobre impuestos a las ventas a los camperos Importados y a los automóviles de producción nacional no tienen el objetivo relacionado con los recaudos, sí los afectarán Indirectamente.

El incremento de la tasa del Impuesto a las ventas a los camperos y la reducción de esta misma tarifa a los automóviles con una cilindrada Inferior a 1.400 cc. afectará estos recaudos dependiendo de la elasticidad precio de demanda de los automóviles y de la elasticidad cruzada de demanda por estos dos tipos de bienes. En la medida que son bienes altamente sustitutos, dado el tipo de utilización que se le estaba otorgando a los camperos, es probable que a pesar de la reducción en la tarifa sobre los automóviles, el recaudo por impuestos a las ventas logre incrementarse. En efecto, si la elasticidad precio es mayor que uno, el consumo podrá incrementarse en un porcentaje mayor que la reducción en la tarifa y por tanto asegurar, por lo menos en el mediano plazo, un mayor recaudo por impuesto a las ventas de los automóviles. De otra parte, si el consumo de camperos no se reduce significativamente, ante una demanda inelástica, ello asegura también mayores recaudos.

OBJETIVO 2

Las modificaciones en las bases tributarlas de los principales impuestos de orden municipal significarán para el año de 1973 un notable incremento en los recaudos y en la elasticidad tributaria.

Así, la misión Wiesner-Bird estimó un crecimiento del 132% en los recaudos de impuesto predial de los municipios, excluido el de Bogotá. Para las ciudades capitales, excluida Bogotá, el crecimiento estimado es del 11%; para otros municipios, sin las zonas rurales, del 50%, y para la zona rural del 242,5%.*

Como se advierte, la medida de ajustes del 10% anual beneficiará ampliamente los fiscos municipales. Sin embargo, los pequeños municipios, aquellos que poseen grandes zonas rurales, verán limitados sus incrementos debido a que en estas zonas tan solo se aplicará un porcentaje (50% pa

ra 1983) de los reajustes obligatorios. De Igual modo, los problemas de orden -administrativo que se presentan en estos municipios hacen dudar de la eficacia en los recaudos.

Un factor que reforzará adicionalmente los recursos de predial serán las medidas adoptadas sobre arrendamientos, a través del proceso de auto-avalúos que generarán tales medidas.

En el largo plazo, en la medida que rijan efectivamente los reajustes catastrales, tal como lo disponen los decretos respectivos, se evitará la erosión en los valores catastrales y se asegurará así que la elasticidad tributaria del predial no pierda, en el tiempo, el nivel alcanzado.

Las reformas a la base tributaria de los 'Impuestos de industria y comercio y su ampliación al sector financiero, y circulación y tránsito, también repercutirán favorablemente sobre los Ingresos tributarlos municipales. Lo más destacado aquí es que las nuevas bases tributarias Impedirán que en el futuro la elasticidad manifieste una tendencia decreciente, asegurándose así un fortalecimiento futuro de los ingresos tributarios.

En general, las medidas adoptadas podrían en el plazo inmediato incrementar en más de un 50% la tributación per cápita municipal que en 1978 era apenas de doscientos sesenta y cuatro pesos (pesos de dicho año). Para los pequeños municipios el incremento será más significativo ya que en el mismo año, la tributación per-cápita era realmente ridícula (\$75.).**

De igual manera, la elasticidad tributarla de los municipios "llegaba apenas en 1978 a 0.74. *** Las medidas señaladas podrán en un primer momento llegar a una cifra superior a 2 para después estabilizarse un valor que gira alrededor de uno.

Las medidas que reforman la cesión del impuesto a las ventas a los municipios tendrían sin embargo un Impacto negativo sobre los ingresos municipales, aunque los pequeños

*Misión de Finanzas intergubernamentales-Informe Final.

**Ibíd.

*** Ibid.

municipios no se verán afectados muy intensamente.

La retención por parte del gobierno central de una proporción de la cesión implica que los municipios incrementen realmente su esfuerzo tributarlo al depender menos de la administración central, lo que los obligará a realizar reformas administrativas que hagan más ágil y efectivo el recaudo.

En general, la reforma tributaria 82/83, en el campo muñí cipa] no hizo más que poner en práctica algunas de las recomendaciones de la misión Wiesner-Bird,

En lo relativo a las finanzas departamentales, éstas se verán fortalecidas por e) denominado impuesto al rodamiento de vehículos, por el Impuesto de licores. Aunque ahora no es posible estimar el impacto de estas reformas sobre los ingresos departamentales, sí incrementarán la tributación per-cápita en forma sustancial.

OBJETIVO 3

El ahorro del sector público, definido éste como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento, podrá alcanzar un mayor nivel incrementando se el coeficiente de ahorro público (Relación entre ahorro e ingresos) a través de las medidas sobre el destino hacia la inversión de los recursos de la cuenta especial de cambios y del Impuesto al rodamiento.

A nivel del gobierno central, el comportamiento del coeficiente de ahorro para inversión había llegado en 1979 a un nivel extremadamente bajo, 12.7%, composición del gasto y del impacto esperado de la reforma sobre los recaudos.

En el corto plazo dado que se prevé que el crecimiento de los recaudos reales no será muy sustancial, el coeficiente de ahorro está dependiendo más de las restricciones sobre los gastos de funcionamiento.

Las medidas que limitan la cesión del Impuesto a las ventas a los municipios, significan claramente un incremento en el coeficiente de ahorro para Inversión del gobierno ya que con ello se liberan recursos, destinados ante-

riormente a financiar los F.E.R. (Fondos Educativos Regionales).

En el mediano y largo plazo, tanto por el incremento esperado en los recaudos y el menor peso de las transferencias, el coeficiente de ahorro para la Inversión del gobierno central podrá alcanzar mayores niveles.

Sobre, el ahorro público a nivel municipal y departamental, los mayores Ingresos tributarlos posibilitarán un mayor coeficiente. Sin embargo, nada asegura que los destinos que seden a estos Ingresos se dirijan efectivamente a la Inversión, a menos que se Impongan serios controles al gasto.

Objetivo 4.

Como se señaló, los factores que mus afectaban la progresividad del impuesto a la renta y patrimonio, eran la evasión y la elusión tributarla. Los instrumentos incorporados en la reforma tributaria, la ampliación de la renta presuntiva a-las sociedades limitadas y asimiladas, la Introducción de los Ingresos netos para el cálculo de la renta presuntiva, la ampliación de la retención a la fuente, la introducción da anticipos y los reajustes automáticos a los avalúos catastrales, se constituyen en Cedidas que taponarán, si no hay contrarreformas, los grandes focos de evasión.

De igual manera, las normas procedimentales establecidas y las reformas administrativas a la vez que aseguran una mayor eficacia en la recaudación se constituyen por su carácter, en medios capaces de superar la evasión a través de los rígidos controles que se establecen y las sanciones a que dan lugar las Infracciones.

Es de esperar que la evasión se restrinja en forma sustancial especialmente por las medidas adoptadas sobre las sociedades limitadas o asimiladas, las cuales se habían convertido, en un elevado porcentaje, en un mecanismo de evasión. Así, se estima que cerca del 40% de las sociedades limitadas declaraban una renta gravable entre 0 y \$10.000.00.

Claramente, al superarse estos focos de evasión, la progresividad del impuesto a la renta recuperará los niveles alcanzados en 1974.

Las reducciones en las tarifas se constituyen en otro mecanismo para recuperar la progresividad. En general, estas reducciones serán más intensas en los grupos de bajas rentas gravables (50% en promedio) en tanto que en las rentas más altas serán apenas del 4.0% en promedio. Sin embargo, en las rentas más altas, aquellas que estaban sometidas a una tarifa marginal del 56%, se operará una reducción significativamente elevada.

Así, por ejemplo, una persona natural con una renta gravable de \$ 10.000.000 gozará de una reducción del 8% en su tarifa media. En términos de tarifas marginales, la reducción en los grupos de más altas rentas será del orden del 12.5%, al pasar de un 56% a un 49%. Sin embargo, la reducción no fue lo suficientemente intensa como para llevar las tarifas a los niveles de 1974. Por ejemplo, las rentas sometidas en 1974 a una tarifa del 10% quedan ahora con una del 10.4% en tanto que las rentas sometidas en 1974 a una del 45% quedan en un 47%.

Otra medida que actuará positivamente sobre la progresividad será la de los anticipos. En verdad, los asalariados, especialmente los de más baja remuneración, pagaban un impuesto que en términos reales, era superior al de aquellos cuyos impuestos eran mayores a lo retenido o a los anticipos. Al incrementarse y ampliarse estos anticipos, se otorga una mayor equidad al sistema, al asegurar que la tasa impositiva real se equilibra entre todos los contribuyentes.

Sin embargo, las anteriores medidas que favorecen la progresividad y la equidad vertical, se ven contrarrestadas por las deducciones a los dividendos y a los intereses,

Como ya se menciona, las deducciones a los dividendos significarán una gran reducción en la tasa impositiva de los grupos de altos ingresos afectándose la equidad vertical y horizontal y, obviamente, la progresividad.

Estas medidas tenderán a generar efectos a favor de la concentración del ingreso, más cuando el ahorro de las personas se oriente hacia la adquisición de acciones. De esta forma, el favorecer el proceso de acumulación de capital tiende a generar efectos no muy deseables sobre la distribución del ingreso factorial y personal.

Una medida con resultados distintos sobre la distribución hubiese sido la de gravar las utilidades en cabeza de los socios, lo cual habría favorecido más la inversión sin afectar tan seriamente la distribución del ingreso.

Así mismo, las deducciones sobre los intereses afectan la equidad horizontal, vertical y la progresividad. Estas deducciones destinadas a no gravar la proporción de intereses que sobrevienen exclusivamente del proceso inflacionario, la tasa de interés nominal menos la real, favorecen el ahorro pero afectan la distribución.

En realidad, sí se tiene en cuenta que las tarifas impositivas se reajustan de acuerdo con la inflación ésta medida lo que hace es llevar a los rentistas a tarifas más bajas. De hecho sí a los asalariados se les reconociera lo mismo, rentas exentas equivalentes a los incrementos de salarios generados por la Inflación, éstos pasarían a tarifas más bajas.

Así, si un asalariado obtiene una renta de 300.000 pesos y está gravado con una tasa impositiva de) 15%, ante un proceso inflacionario del 20% y un reajuste similar en su renta, ésta pasaría a 360.000. Como hay reajustes de tarifas equivalentes a la inflación, éste seguirá tributando un 15%. SI se le reconociera como renta exenta los \$ 60.000 adicionales, pasaría a una tasa impositiva inferior. Por qué entonces favorecer a los rentistas y no a los asalariados?

Por ello, las medidas adoptadas sobre intereses y dividendos afectarán seriamente la equidad horizontal, vertical y la progresividad y repercutirán en favor de la concentración del ingreso.

OBJETIVO 5

Las medidas sobre deducciones a los dividendos e intereses, tienen la intención de fortalecer el mercado de capitales y de canalizar el ahorro hacia activos de bajo grado de liquidez.

En el mercado bursátil, es de esperar una reorientación de la demanda hacia las acciones y a través de ello, un incrementó en el precio de éstas otorgándose de esta forma un

gran dinamismo a dicho mercado, Esto es lo previsible, lo obvio y hasta lo lógico. Se puede esperar que el proceso de inversión de la economía sustenta más su financiamiento en el mercado accionario vía el impulso y desarrollo de sociedades anónimas abiertas. Asimismo, al afectarse la preferencia por la liquidez se posibilita que el mercado de capitales capte ahorro de largo plazo.

El fortalecimiento del mercado bursátil, sin embargo, requerirá de medidas complementarias en el campo financiero, de tal forma que lo hagan más competitivo y se eliminen todas las prácticas destinadas a las operaciones de "desplume"⁵

En realidad, como lo ha señalado Rudolf Hommes, en tanto no se eliminen estas prácticas, el comportamiento del mercado bursátil no dependerá del libre juego de oferta y de demanda sino que estará regido por los intereses particulares de los grandes conglomerados. De allí la necesidad de asegurar que la inversión en acciones no implique pérdidas de capital para los accionistas y de eliminar de las rentas diferenciales que impone el control de las empresas por parte de los conglomerados.

Las exenciones de renta a los intereses constituyen un elemento adicional de estímulo al mercado de capitales y a la expansión del ahorro de la economía. Es de prever que tales medidas desestimularán el mercado extra bancario fortaleciéndose el mercado institucional.

Al tiempo que se estimula la orientación del ahorro hacia papeles de bajo grado de liquidez, las medidas sobre eliminación parcial de intereses servirán para reducir la presión sobre el crédito bancario de corto plazo el cual, en la actualidad, se destina en gran proporción a financiar actividades de largo plazo. Esta medida, constituye un freno a las prácticas de "desplume" a la vez que produce una más clara delimitación entre el mercado monetario y el de capitales. Sin embargo, para que lo anterior tenga mayor efectividad se requerirá de medidas complementarias destinadas a reformar el "crédito de fomento".

OBJETIVO 6

Las medidas sobre eliminación de la doble tributación y de la deducción total de los intereses pagados, están también orientadas hacia la transformación de las fuentes de financiamiento de las sociedades anónimas.

Al encarecer el costo del crédito para las empresas e incrementar la rentabilidad de las acciones, se pretende que las sociedades anónimas busquen sus fuentes de financiamiento en la emisión de acciones y/o en las utilidades retenidas con lo cual, simultáneamente, se presionará menos el mercado monetario y se liberaran recursos para financiar las actividades de corto plazo.

Para que una medida como ésta tenga efectivamente éxito se requiere la eliminación del crédito subsidiado, a través de crédito de fomento por ejemplo, de tal forma que el costo del crédito se incremente más que el costo de los recursos de capital-acciones.

OBJETIVO 7

La distinción que se hace entre sociedad cerrada y abierta, introduciendo el grado de concentración de las acciones, y el distinto tratamiento tributario otorgado a éstas, pretende en el mediano y largo plazo lograr una menor concentración de la propiedad del capital en acciones.

Este propósito tendrá un mayor alcance en tanto: 1) los conglomerados carezcan de recursos propios para financiar su expansión, lo cual depende del poder de mercado; 2) se cierren fuentes de financiamiento alternativos "baratos"; 3) se controlen las relaciones entre el capital industrial y el financiero y 4) se abran, participando en el mercado bursátil, las empresas poseídas por los conglomerados.

Surge el temor de que en tanto no se introduzca una reforma financiera, las medidas podrían más bien estimular el "desplume" manteniéndose el control por parte de los grandes grupos financieros.

OBJETIVO 8

a. Como se ha reiterado a lo largo de este artículo, las medidas adoptadas tienden a fortalecer el ahorro y su canalización hacia activos de largo plazo.

En principio, si el coeficiente de ahorro aparece como una traba al crecimiento, es claro que este tipo de medidas tienden a superarla. Sin embargo, más que la insuficiencia de ahorro, el problema de la inversión y el crecimiento está más en función de las condiciones de mercado y de las expectativas de los empresarios que de las mismas condiciones del mercado de capitales y la disponibilidad de ahorro.

Por esto, las medidas parecen más estar destinadas a resolver problemas relativos al funcionamiento del mercado de capitales más que propiamente de ahorro. En particular, se trataría, como ya se señaló, de desligar más el mercado monetario del mercado de capitales y de transformarlas fuentes de financiamiento de la inversión. En este sentido, se propende por una más eficiente asignación de los recursos financieros disponibles, desestimulando la especulación en el mercado de capitales y tratando de superar problemas de liquidez de la economía.

En realidad, contrario a lo supuesto, no se advierte en las medidas adoptadas la aplicación de concepciones de los teóricos del "supply-side", como bien podría haber sido la eliminación de la tributación en cabeza de la sociedad anónima y estímulos especiales a la Inversión. Por el contrario, las sociedades anónimas verán incrementada su carga tributaria al eliminarse parcialmente la deducción de intereses. Tan solo las abiertas, que son muy reducidas, tendrán derecho durante dos años a un descuento especial del 10%.

La medida sobre deducción de intereses hará que los proyectos de inversión se tornen menos rentables en la medida que se incremente, la tasa de interés efectiva. En el corto plazo, esto podrá ocasionar problemas al proceso de inversión mientras las empresas van transformando sus fuentes de financiamiento.

Ahora bien, si el mercado bursátil se hace efectivamente más competitivo, se favorecerá más la asignación de los recursos de ahorro hacia aquellos proyectos más rentables y desechándose aquellos de baja rentabilidad. Esto, a la vez que asegura una mayor eficiencia generará un mayor impulso al crecimiento.

Por último, habría que señalar que la reducción en las tarifas parece perseguir más un propósito de equidad que de supuestas aceptaciones de la "curva de Laffer".

b. En qué grado las medidas tributarias están encaminadas hacia la reactivación de la economía en el corto plazo? En realidad, el diagnóstico del gobierno nacional sobre este punto no es muy claro y tampoco la dirección de las medidas.

Es claro que la reducción en las tarifas a la renta y patrimonio significarán una expansión de la demanda efectiva, vía multiplicadores del gasto. La magnitud del multiplicador no será muy grande si se tiene en cuenta el alto grado de concentración de la renta existente en Colombia y las propensiones al ahorro de los grupos de altos ingresos.

Como tal, la reducción en tarifas parece estar más vinculada con aspectos de equidad y con mecanismos tendientes a superar los estímulos a la evasión. Se pretendió llevar las tarifas a los niveles de 1974 ya que el proceso inflacionario las había llevado a niveles más altos, sin obedecer a una política de incremento de tarifas, afectando la equidad y estimulando la evasión.

De otro lado, las deducciones sobre los dividendos también dirigidas a otros objetivos, inducirán una expansión de la demanda efectiva, dependiendo de la propensión al ahorro de las personas favorecidas.

Sin embargo, hay una serie de factores que limitan la magnitud del multiplicador. En primer lugar, la ampliación de los anticipos y de la retención producirá efectos contraccionistas de demanda.

De otra parte, si bien las tarifas no se incrementaron, las medidas que corrigen las bases tributarias, especialmente en el orden municipal y departamental, significan de hecho un incremento en la relación tributos-ingresos nacional, lo

que contraerá la demanda efectiva.

Por todo lo anterior, los efectos netos sobre la demanda no son muy claros y parecen indicar que el gobierno nacional no siguió las típicas recomendaciones keynesianas sobre relaciones entre tributación y demanda efectiva,

En lo que sin duda se manifiesta un claro propósito de ampliación de la demanda efectiva, fue en la medida de reducción en el impuesto de ventas a los automóviles de producción nacional y de incremento en el de "camperos" importados. Dada la competencia entre estos dos tipos de automotores, las medidas inducirán una reorientación de la demanda, supuesta una elevada elasticidad-cruzada, y una ampliación de ésta sobre la producción nacional que tendrá impactos muy favorables, vía multiplicadores de insumes, sobre la actividad económica en el corto plazo.

Similarmente, las deducciones otorgadas a los intereses derivados de los UPAC tienen el sentido de apoyar los planes de inversión en vivienda como política básica del gobierno nacional de reactivación de la actividad económica.

Sin embargo, en el plano puramente tributario no se advierten medidas precisas y claras sobre este aspecto. Sí el propósito del gobierno es reducir en el corto plazo el déficit fiscal, no se está pensando en la política fiscal como instrumento de reactivación de la economía en el corto plazo. Se podría pensar que el gobierno espera mayores recaudos y restricción del gasto para superar el déficit., lo cual tendrá repercusiones negativas sobre la actividad económica, dándose prioridad a la solución del problema de la inflación.

OBJETIVO 9

La concepción del gobierno nacional es que el déficit fiscal se constituye en uno de los principales agentes impulsores del proceso inflacionario a la vez que distorsiona el mercado monetario afectando la actividad privada. Su intención, en el mediano y largo plazo, es corregir los desequilibrios fiscales tratando de asegurar un incremento

permanente de los ingresos reales del estado para superar el déficit y posibilitar un mayor gasto público.

En el corto plazo, parece que el gobierno nacional en el campo fiscal ha dado una mayor prioridad a la superación de la inflación, continuando aquí con una concepción monetarista, que a la misma recesión. Sin embargo, la verdad de esta afirmación va a depender de la política de gasto público sobre la cual hay visos de restricción más que de expansión.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

Dentro de un amplio nivel de generalidad y a manera de conclusión, pueden destacarse los siguientes aspectos de las reformas tributarias,

a. En ningún momento puede afirmarse que las medidas adoptadas constituyen una contra-reforma a las orientaciones básicas de la reforma del 74. Por el contrario, la apoyan e intentan superar algunos vacíos que precisamente impedían su efectividad de la reforma del 74.

b. Fortalece ampliamente los fiscos municipales y departamentales, siguiendo las recomendaciones de la Misión Wiesner-Bírd.

c. Brinda amplios estímulos a la acumulación de capital pero, simultáneamente, produce efectos no muy deseables sobre la distribución del ingreso.

d. Sirve de apoyo a las reformas que se adoptaran en el campo financiero, tendientes a democratizar el mercado de capitales y limitar el poder de los conglomerados.

e. No sigue de manera precisa y homogénea las concepciones de alguna doctrina económica particular. Más bien combina toda una serie de instrumentos destinados a cumplir los objetivos propuestos.

NOTAS

1/ Finanzas intergubernamentales en Colombia, informe final, DNP, 1981.

2/ Junguito Roberto, "Financiación de la Industria Manufacturera en los Años Ochenta: Aspectos Crediticios y Tributarios", en El Sector Financiero en los Años Ochenta, Asobancaria, 1979.

3/ Hommes Rudolf, "Revisión de Algunos Aspectos de la Concentración en Colombia", Foro sobre Concentración Financiera, Foro Económico Nacional, Bogotá, 1981.

4/ Perry Guillermo y Junguito Roberto, "Evaluación del Régimen de la Renta Presuntiva mínima en Colombia", Seminario de Evaluación y Perspectiva de la Estructura Fiscal Colombiana, universidad Javeriana, 1978.

POST-SCRIPTUM

El anterior artículo fue escrito antes de expedirse los últimos decretos de la emergencia económica. Estos decretos, aceptando en parte las sugerencias de los gremios económicos, modifican parcialmente las medidas inicialmente adoptadas aunque, en general, no afectan sustancialmente las conclusiones expuestas previamente,

Estas medidas son:

1. Se reducen más las tarifas de impuesto a la renta llevándolas a los niveles de 1974. Esta medida afectara más los recaudos pero ejercerá un mayor impacto sobre la demanda efectiva a la vez que provocará un mayor efecto sobre la progresividad.
2. Se eliminan las medidas sobre deducción de intereses y gastos financieros, lo cual reducirá la carga tributaria sobre las sociedades. Sin embargo, con ello se mantienen los incentivos al endeudamiento de las empresas. Para evitar esto se otorgarán descuentos del 12% y 8% al impuesto de las sociedades anónimas que se capitalicen a través de la emisión de acciones.
3. Se amplía el concepto de sociedad abierta. Con esta medida, un gran número de las sociedades anónimas en poder de los conglomerados quedarán como abiertas o se facilitará rápidamente su tránsito hacia este tipo de sociedades. Esto y la anterior medida hacen dudar de una efectiva desconcentración financiera y de la eliminación de las prácticas de "desplume".
4. Se alivia la carga de las sociedades limitadas al eliminarse el efecto cascada de los impuestos de la renta presuntiva en cabeza de socios y por el distinto tratamiento que se otorga a las pérdidas de estas sociedades.

5. Se reducen sustancialmente los anticipos para el año 83. Tal medida hará que los recaudos de este año se incrementen muy débilmente.