

**EFFECTOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA DEL PRESIDENTE ALFONSO LOPEZ
MICHELSEN ENTRE 1974-1978 CON RELACION AL DEFICIT FISCAL Y LA
EVASION DE IMPUESTOS**

CARMEN LUCIA VALDERRAMA ALVAREZ

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2008**

**EFFECTOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA DEL PRESIDENTE ALFONSO LOPEZ
MICHELSEN ENTRE 1974-1978 CON RELACION AL DEFICIT FISCAL Y LA
EVASION DE IMPUESTOS**

CARMEN LUCIA VALDERRAMA ÁLVAREZ

Trabajo de grado para optar al título de contador público titulado

**Director
MIRIAM RUTH MONTEALEGRE OMÁN
CPT**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2008**

Nota de Aceptación.

Aprobado por el Comité de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Autónoma de Occidente para optar el título de Contador Público.

Miriam Ruth Montealegre Omán

Jurado

Víctor Hugo Becerra Herminda

Jurado

Santiago de Cali, Octubre 31 de 2007

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	9
INTRODUCCION	10
1. LA GRAN BONANZA Y SUS REPERCUSIONES INTERNAS DE LOS AÑOS 70	12
1.1 1.970-1974 CRECIMIENTO ACELERADO	16
1.1.1 El Bache Recesivo de 1.975	22
2. ALFONSO LOPEZ MICHENSEN	26
3. ANTECEDENTES HISTORICOS Y JURIDICOS	28
3.1 EL PROCESO ESCOGIDO Y EL MANEJO POLÍTICO	28
3.2 LA NEGOCIACIÓN EN EL SENO DEL GABINETE	30
4. CONTENIDO DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1974	31
4.1 IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS NATURALES	31
4.1.1 Tarifas y Exenciones Personales	31
4.1.2 Correctivo por Inflación	32
4.1.3 Rentas Exentas y Deducciones	32
4.1.4 El Gravamen a las Ganancias de Capital y Ganancias Ocasionales	34
4.1.5 El Régimen de Renta Presuntiva Mínima	35
4.1.6 Retenciones	36
4.2 IMPUESTO AL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS NATURALES	36
4.3 IMPUESTO DE RENTA A LAS SOCIEDADES	36

4.3.1 Unificación de Regímenes, Impuesto y Tarifas	36
4.3.2 Impuesto de Remesas y Retenciones en Pagos al Exterior	37
4.3.3 Depreciación	37
4.3.4 Agotamiento	38
4.3.5 Asistencia Técnica	38
4.3.6 Incentivos Tributarios	38
4.4 IMPUESTO A LAS DONACIONES Y HERENCIAS	40
4.5 IMPUESTO A LAS VENTAS	40
4.6 IMPUESTO DE TIMBRE PAPEL Y SELLADO	41
4.7 OTROS IMPUESTOS	42
4.8 PROCEDIMIENTO	42
5. OBJETIVO DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1.974-1.978	43
5.1 ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS	43
5.2 DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS	43
5.3 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE RECAUDO	44
5.4 MEJORAMIENTO DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS	44
6. TRIBUTACION DINAMICA DE UN PERIODO	45
6.1 COMPORTAMIENTO Y TENDENCIA DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA	45
6.1.1 Ingresos Tributarios	45
6.1.2 Impuesto de Renta y Complementarios	47
6.1.3 Impuesto a las Ventas	47
7. LA SITUACION LEGAL	49

7.1 LEGISLACIÓN PROCESAL	50
7.2 LAS MODIFICACIONES LEGALES POSTERIORES	51
7.2.1 La “Contrarreforma” de 1977	51
8. DEFICIT FISCAL	52
9. EVASION FISCAL	56
9.1 CUMPLIMIENTO REAL DE LAS OBLIGACIONES	56
10. CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFIA	77

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Crecimiento Del P. I. B. (1970-1984)	16
Tabla 2. Balanza de Pagos de Colombia (1.970-1984)	19
Tabla 3. Tasa de Inflación (1970-1984)	21
Tabla 4. Ingresos Corrientes Tributarios-Dinámica - (1970-1984)	45
Tabla 5. Crecimiento de Impuesto de Renta y Complementarios	53
Tabla 6. Elasticidad Ingresos Expost de los Ingresos Corrientes	56
Tabla 7. Variación Porcentual de Los Ingresos Corriente (19711979)	58
Tabla 8. Participación Porcentual de Los Ingresos Corrientes según PIB	59
Tabla 9. Evolución de las Finanzas Gobierno Central (1967-1977)	60
Tabla 10. Variación Porcentual de PIB (1973-1979)	61
Tabla 11. Presupuesto Total de Gastos (1973-1979)	64
Tabla 12. Situación Fiscal y Presupuestal de Tesorería (1973-1979)	63
Tabla 13. Reservas (1973-1979)	65
Tabla 14. Comportamiento Histórico de las reclamaciones- 1ª. Instancia	68
Tabla 15. Comportamiento Histórico de los Recursos- 2ª. Instancia (Apelación) - Impuesto sobre la Renta (1970-1979)	69
Tabla 16. Rendimiento Histórico de las Actividades de Auditoria a Nivel Nacional (1973-1979) I	71
Tabla 17. Comportamiento Histórico del recaudo Moroso (1973-1979)	73

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Grafica 1. Balanza de Pagos de Colombia (1970-1984)	20
Grafica 2. Crecimiento del PIB (1970-1984)	24
Grafica 3. Tasa de Inflación –Devaluación (1970-1984)	24
Grafica 4. Ingresos Corrientes Tributarios (1970-1980)	46
Grafica 5. Renta Complementarios y Ventas) 1970-1980)	48
Grafico 6. Crecimiento de Renta y Complementarios	54
Gráfico 7. Elasticidad Expost de los Ingresos Corrientes	57
Grafica 8. Variación Porcentuales Anuales Sectores Económicos (1973-1979)	58
Grafica 9. Variación % de los Ingresos Corrientes/PIB (1972-1979)	59
Grafica 10. Evolución Finanzas Gobierno Central (1967-1977)	60
Grafica 11. Variación Porcentual anual PIB (1973-1979)	62
Grafica 12. Presupuesto Total de Gastos (1973-1979)	65
Grafica 13. Situación Fiscal de Presupuesto y Tesorería	64
Grafica 14. Reservas (1970-1979)	66
Grafica 15. Comportamiento Histórico de Reclamaciones. (Vía persuasiva -Vía Coactiva (1970-1978)	69
Grafica 16. Comportamiento Histórico de los Recursos 2ª. Instancia. (Apelación) Impuesto de Renta (1970-1978)	70
Grafica 17. Rendimiento Histórico de las Actividades a Nivel Nacional	72
Grafica 18 Comportamiento Histórico del Recaudo Moroso	73

RESUMEN

El objetivo de esta monografía es analizar cuales fueron los efectos de la política tributaria del presidente Alfonso López Michelsen entre 1.974 -1.978 en relación al Déficit Fiscal y la Evasión de Impuestos, con base en el estudio económico y social de esta década ya que no se puede prescindir de la situación económica en general, por que al momento de analizar el comportamiento de los ingresos tributarios del gobierno, todo desequilibrio que sufra la economía va a reflejarse ineludiblemente en los volúmenes de utilidades generados, y éstos, evidentemente, constituyen la base sobre la cual se establece la tributación.

La investigación es de diseño documental, y el tipo de estudio es evaluativo retrospectivo debido a que su propósito es establecer el análisis de los sucesos del pasado referentes a la Reforma Tributaria de los años 1.974-1.978 y su incidencia en la evasión y déficit fiscal.

El programa económico expuesto por el candidato del partido liberal a la presidencia de la republica, Alfonso López Michelsen, tuvo como base la lucha contra la inflación y, en especial, la corrección del desequilibrio fiscal como medio para lograr la estabilización. El nuevo gobierno procedió desde su iniciación por este camino; en su discurso de posesión el Presidente anuncio una revisión de fondo de la legislación y de los trámites tributarios y, después de decretar el estado de emergencia económica a mediados de septiembre, expidió la reforma tributaria de 1.974.

Propuso una reforma tributaria ambiciosa en términos de recaudo. Por lo demás; su análisis revelo que el deterioro se había debido a la erosión de la tributación de rentas de capital y que la incidencia efectiva del sistema tributario se venía haciendo cada vez más regresiva; por lo cual sugirió una reforma integral, con objetivos ambiciosos tanto en términos de recaudo como de distribución de cargas.

INTRODUCCION

El objetivo de toda política fiscal es buscar restablecer el equilibrio macroeconómico en las finanzas mediante la administración tributaria y la eficiencia del gasto público. Colombia en la parte fiscal se ha dado un manejo muy serio y por ello cada vez que se inicia un periodo presidencial, el gobierno respectivo diseña y fija los objetivos de su plan de desarrollo siendo siempre una de las grandes preocupaciones la evolución de los ingresos respecto al gasto público.

El análisis de la monografía se centra en la reforma tributaria de 1.974 debido a que su propósito es establecer que efectos tuvo la reforma tributaria, en cuanto a los Impuestos de renta y Complementarios para mejorar el déficit fiscal y la evasión de impuestos.

El periodo presidencial de 1974-1978 bajo la administración del doctor Alfonso López Michelsen, declaró la emergencia económica, y expidió la reforma tributaria. Mediante los Decretos 2053, 2348 de 1974 y 2247 de 1.975 y Ley 49 de 1.975. Con el fin de reducir el déficit fiscal se efectuaron cambios de la estructura del impuesto de renta, ventas, y el impuesto de herencias y donaciones.

Inicialmente la reforma presento un gran cubrimiento, en sus objetivos de recaudo y distribución de las cargas fiscales. Los objetivos se alcanzaron ampliamente en los primeros dos años del gobierno por el aumento de los recaudos; pero los resultados se revirtieron en gran medida en los años siguientes, por el efecto conjunto de dos “contrarreformas” (en 1.977 y 1.979), de fallas de diseño en la reforma original y de un incremento significativo en la evasión buena parte vinculado con un debilitamiento considerable de la administración tributaria.

La investigación se ha dividido en Diez Capítulos la cual sólo tiene propósitos metodológicos: La primera parte, se describe el panorama económico en la década de los setenta (Capítulo 1), se hace una descripción analítica de los antecedentes históricos (Capítulo 2), de la situación económica y política del país del gobierno del presidente Alfonso López (Capítulo 3).

A continuación, se profundiza en los Objetivos de la Reforma Tributaria y del contenido de la reforma de 1.974 (Capítulo 4); las novedades más sobresalientes del decreto y principales medidas de la Reforma. En Los últimos capítulos se

profundiza en los temas especiales. En particular, (Capítulo 8); Déficit Fiscal, Estructura Tributaria de Impuestos de Renta y Complementarios e Impuesto a las Ventas (Capítulo 6 y 7) y, posteriormente, examina los determinantes de los niveles de Evasión Fiscal, en Colombia y sus efectos.

En los primeros capítulos se trata ante todo un carácter técnico económico, si bien con frecuencia examina la relación con la problemática administrativa y política de las reformas y del comportamiento fiscal; En los capítulos finales se recogen y examinan en mayor detalle los aspectos atinentes de los efectos de la reforma tributaria en Déficit Fiscal y Evasión.

1. LA GRAN BONANZA Y SUS REPERCUSIONES INTERNAS DE LOS AÑOS 70

Para nuestra investigación, es preciso conocer la economía colombiana en esa época, ya que nos permite tener una visión, de cómo se presentó la situación económica, política y social, constituyéndose en un punto de referencia para alcanzar los objetivos propuestos. Al respecto comenta Caballero Argaez Carlos;

El periodo que transcurre entre 1.974 y 1.980 es uno de los más convulsionados de la historia económica de Colombia. Nunca como en estos años la economía y la población del país habían recibido el impacto de un choque externo al elevarse los precios internacionales del café, y de las acciones económicas que se vieron precisadas a emprender para hacer frente al fenómeno externo, dentro del marco legal vigente para el manejo de la política económica que, gradualmente, desde el fin de los años treinta, había venido conformándose en Colombia¹.

El café uno de nuestros productos agrícolas de mucha importancia en la economía nacional, no solo por el nivel de empleo que sostiene, sino por el gran volumen de divisas que le aporta al país, aun en épocas de grandes crisis. Como nos hace referencia el profesor de economía en su libro Estructura Económica Colombiana;

“En este periodo ocurrió la bonanza cafetera, lo cual incidió para que el manejo monetario se concentrara en la reducción de la oferta de dinero ya que la monetización de dólares provenientes de exportaciones cafeteras acrecentaba los medios de pagos por medio de la regulación del crédito del Banco de la república y los encajes del sistema bancario “².

Otro impacto económico que se presentó fue el alza de precios internacionales del petróleo esto originó un desequilibrio en las finanzas públicas, no solo tuvo consecuencias en Colombia, si no a nivel mundial, como afirma el autor; “No fue una coyuntura aislada del país. El mundo entero sufrió en estos años un cambio

¹ CABALLERO ARGAEZ, Carlos. Cincuenta años de la economía colombiana de la crisis de los treinta a los ochenta. Bogotá: Editorial Presencia Ltda, 1987. p. 131-132 .

² ARANGO, Gilberto. Estructura económica colombiana. Bogotá: Mc.Grawhill, 1997. p. 446 .

económico que no tenía precedente. El alza de las cotizaciones del petróleo, promovida por el cartel de países productores “³ .

Sin duda, la bonanza externa constituyó el acontecimiento económico de los años setenta, aunque éste periodo de la historia también se recuerda por la baja en el ritmo de crecimiento de la población, por la reducción en la tasa de desempleo que echó por tierra las proyecciones elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo en 1.969-1.970, por el auge y al mismo tiempo el desorden del sistema financiero, y por el florecimiento alarmante de la economía ilegal y de los mercados negros de capitales⁴ .

En cuanto a la economía ilegal que hace mención el autor se refiere también a la economía informal que comprende ventas (ambulantes) y servicios en su gran mayoría no declarados, por desconocimiento, falta de una cultura de pago, o se hacen los desentendidos para evadir, el contrabando y el narcotráfico que han desencadenado una problemática social.

En Agosto de 1974 se posesiona el presidente Alfonso López Michelsen correspondió a su Administración hacer frente a la situación externa que vivió el país a partir de 1.974. Conozcamos la política social el autor nos comenta;

El Gobierno de López Michelsen se había iniciado bajo la promesa de estabilizar la economía como tratamiento previo para acelerar el crecimiento de la producción y generar empleos. Este procedimiento incluyó la reforma tributaria y financiera de 1.974. Pero el propósito mas amplio de las acciones de ésta administración era, claramente, el de mejorar el nivel de vida del 50% mas pobre de la población colombiana para lo cual se pretendió modificar el esquema de desarrollo que se había acogido de tiempo atrás en el país. Se propuso, entonces, cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo había creado: reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y las analfabetas y los desnutridos. Para ello se buscaba cambiar los objetivos de las políticas y destinar la inversión publica primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales en donde se concentraba la población más pobre⁵ .

³ CABALLERO ARGAEZ, Op. cit., p. 132.

⁴ *Ibíd.*, p. 132.

⁵ *Ibíd.*, p. 133.

En cuanto a la política social propuesta y ejecutada por el presidente Alfonso López encaminados al desarrollo económico de las clases menos favorecidas, en la cual surgió el plan de nacional de alimentación y nutrición, me parece importante ya que dio un reconocimiento y seguridad alimentaría al mayor porcentaje de población que era el campesinado. Además de la inversión pública en salud, caballero Arguez dice:

La verdad parece residir en que se llevó a cabo un notable intento por modificar la vida económica nacional, por abrir futuro para la mayoría de los colombianos y por revisar la forma en la cual venía conduciéndose la política económica, buscando que los beneficios del progreso irradian sobre una mayor parte de la población. Al finalizar la década del setenta, el país había logrado consolidar un sistema educativo que cubrió en forma satisfactoria el nivel de educación primaria básica urbana y registró una expansión en la educación básica secundaria, media vocacional y en la superior. Los parámetros de salud también señalaban progreso. La tasa bruta de mortalidad, se redujo en forma significativa aunque su evolución no fue homogénea en todas las regiones del país y todavía morían una alta proporción de niños antes de cumplir un año de edad; de otro lado, se dió una expansión no despreciable en los servicios de atención hospitalaria, se hizo un esfuerzo por atender a los grupos vulnerables de la población y se racionalizó la utilización de los servicios hospitalarios⁶.

Uno de los objetivos prioritarios de las políticas sociales han sido la educación y la salud, pero aun en la actualidad se evidencia en su gran mayoría que no se alcanza a cubrir toda la población demográfica ya que los planes de desarrollo están centrados en las zonas urbanas, siendo imposible abarcar las zonas rurales de la geografía presentándose cada vez mas deserción escolar y desnutrición infantil, siendo estas una de las garantías del estado al menor.

En la presidencia de Alfonso López Michelsen se dio especial importancia a las necesidades básicas, en 1.975 se crea el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional: “El principal recurso de una sociedad es su capital humano. Precisamente, los altos índices de enfermedades en la población reducen en forma sustancial el potencial productivo de la fuerza de trabajo y tienen repercusiones negativas en el desarrollo de las futuras generaciones⁷”.

⁶ Ibíd., p. 133.

⁷ ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Para cerrar la brecha. En: Revista departamento de planeación nacional. No. 01 (1974); p. 5. Citado por: Estructura económica colombiana. Bogotá: Kimpres Ltda., 1974. p. 340.

Para cerrar la brecha, este fue el nombre que se le dio al plan de desarrollo que anuncio el presidente Alfonso López Michelsen , Arango Gilberto dice;

Su objetivo era el de lograr un crecimiento económico que hiciera posible la creación masiva de empleo productivo, en beneficio del sector mas pobre de la sociedad. Su mayor énfasis lo puso sobre la distribución subsidiada de alimentos, mediante la distribución directa en guarderías, escuelas e instituciones similares, ósea lo que se conoce con el nombre como Plan de Alimentación y Nutrición, PAN.

También se le dio importancia al desarrollo rural mediante la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI, pues en este sector se concentra la mayor parte de la población con bajos ingresos, además de ser el que mayor cantidad de empleos genera⁸.

Para concluir este capítulo histórico que antecede a la presidencia del Doctor López el autor nos comenta:

Puede afirmarse, por consiguiente, que el segundo lustro de la década trajo consigo el reemplazo del motor de crecimiento de la economía y que si la justificación de importaciones de los años cincuentas y sesentas hizo atractiva la ciudad con respecto al campo, la bonanza externa, y el énfasis distinto del Estado frente a la industria, modificaron los estímulos afectando la ciudad y favoreciendo el campo.

Se produjo la segunda transición demográfica; la urbanización de los años anteriores dio lugar a la reducción de la tasa de fecundidad y la tasa de crecimiento de la población cayo del 3.1% anual del periodo 1.960-1965 al 2.2% del 1.975-1.980. Así las cosas, la magnitud del fenómeno de bonanza externa se sobrepondría al demográfico creando un nuevo entorno económico y unas perspectivas optimistas.

En suma, en el corto periodo de cuatro años, es decir entre 1.974-1.978, Colombia vivió una de las etapas mas agitadas de su evolución económica en los últimos cincuenta años, de afuera y de adentro provendrían fuerzas

⁸ ARANGO, Op. cit., p. 446.

desestabilizadoras que habrían de generar nuevas e inesperadas situaciones al iniciarse los años ochenta⁹.

1.1. 1970-1974 CRECIMIENTO ACELERADO

Para analizar el efecto de algunos sectores decisivos en la economía durante esta etapa de estudio, se define el PIB (Producto Interno Bruto) que es un indicador económico usado como medida de la producción corriente de bienes y servicios. En la siguiente tabla visualizaremos el comportamiento del PIB en estos periodos.

Tabla 1. Crecimiento del Producto Interno Bruto (%)

	1970-74	1975	1976-80	1981-84	1981	1982	1983	1984
Sector Agropecuario	4.1	5.8	4.27	1.26	3.2	-1.9	1.8	0.7
Minería	-5.0	3.8	-0.81	8.52	5.4	1.8	12.9	14.8
Industria Manufacturera	9.0	1.2	4.57	0.62	-2.6	-1.4	0.5	6.2
Electricidad, Gas y Agua	12.1	6.9	6.47	4.12	3.3	3.2	4.3	5.3
Construcción	9.0	-9.9	5.43	5.21	7.1	4.0	5.1	4.5
Comercio	8.2	2.2	4.39	1.00	1.2	1.6	-1.9	7.5
Transportes y Comunicaciones	9.0	1.4	7.48	2.61	2.8	5.2	-1.1	2.0
Establecimientos Financieros	7.5	6.1	5.36	3.96	9.1	3.1	3.2	2.0
Servicios del Gobierno	7.3	0.5	7.61	3.8	5.8	2.4	3.9	3.7
Otros Servicios	5.4	4.1	5.09	2.71	4.2	4.3	2.8	2.7
PIB	6,1	2,3	5,35	1,80	2,3	0,9	1,0	3,0

Fuente: PERRY R, Guillermo ; CARDENAS, Mauricio. Crecimiento del PIB. En: Revista del Banco de la Republica. (1974); p. 5. Citador por : Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 61.

El economista e investigador Perry nos comenta:

⁹ ARGAEZ, Op. cit., p. 134.

El gran crecimiento de la economía en este período (6.1% del PIB y 9% de la industria) se debió a la demanda externa e interna. (Ver Tabla1). El país contó con una mejoría en las exportaciones menores por el estímulo de las alzas en sus precios en dólares, el comercio, la política cambiaria y de subsidios implantada en 1967, permitió aprovechar el favorable entorno internacional. La inversión privada y la actividad constructora, respondieron a la demanda y a una amplia disponibilidad de crédito, en particular en el caso de la construcción de vivienda gracias al establecimiento del sistema UPAC¹⁰.

De acuerdo con el cuadro anterior la construcción presentó la mayor reactivación en la economía, gracias a financiación del sistema UPAC, a partir de 1975 hasta 1980 disminuye la participación del PIB, por el aumento de los costos de la construcción y cambios en las políticas financieras de vivienda popular.

Se puede observar como el sector manufacturero que alcanzó su mayor índice 9 % en 1974 a finales de los años 80 descendió, como resultado de las políticas monetarias aplicadas en el país como consecuencias de las alzas internacionales del petróleo.

En cuanto a la balanza de pagos se define como la diferencia entre las exportaciones e importaciones de mercancías y servicios, y la medición es de acuerdo a los criterios del Fondo Monetario Internacional.

En la tabla siguiente se puede observar un déficit en los años 1971 y 1974 que va ascendiendo, hacia los años 80 destacándose en 1982 que alcanzó la mayor cifra como resultado de la crisis del sector externo Perry dice;

La situación de balanza de pagos se fortaleció considerablemente entre 1972 y 1973. (Ver Tabla 2). El balance comercial fue positivo en 1972 y 1973 por cuanto no sólo hubo un aumento importante en el valor de las exportaciones, sino que el valor de las importaciones no creció en términos reales entre 1971 y 1973. (Ver Gráfica 1).

Así el gobierno logró incrementar las reservas internacionales brutas hasta 524 millones de dólares, equivalentes a 3.8 meses de importaciones de bienes y

¹⁰ PERRY, Guillermo; CARDENAS, Mauricio. Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 61.

servicios, con un flujo neto de capitales moderado que permitió reducir los indicadores macroeconómicos de endeudamiento externo¹¹.

Las reservas internacionales que nos comenta el autor son activos del Estado representados en oro, derechos de giros. Cuando una balanza de pagos representa déficit en cuenta corriente significa que las importaciones son superiores a las exportaciones, caso que se refleja en el años de 1974.

Perry comenta:” En 1974, sin embargo, reapareció el déficit comercial en virtud de un aumento cuantioso en el valor de las importaciones. Este se debió tanto al alza que se presentó en los precios internacionales, como la aparición de una demanda especulativa ante la liberación puesta en práctica por el gobierno con objetivos antiinflacionarios”¹².

Junguito, Roberto: “El endeudamiento neto de estos años fue el resultado de un incremento considerable en los desembolsos al sector público para ejecutar altos niveles de inversión y una reducción en la deuda externa privada como consecuencia de las mayores restricciones adoptadas al respecto”¹³.

¹¹ *Ibíd.*, p. 62.

¹² *Ibíd.*, p. 62.

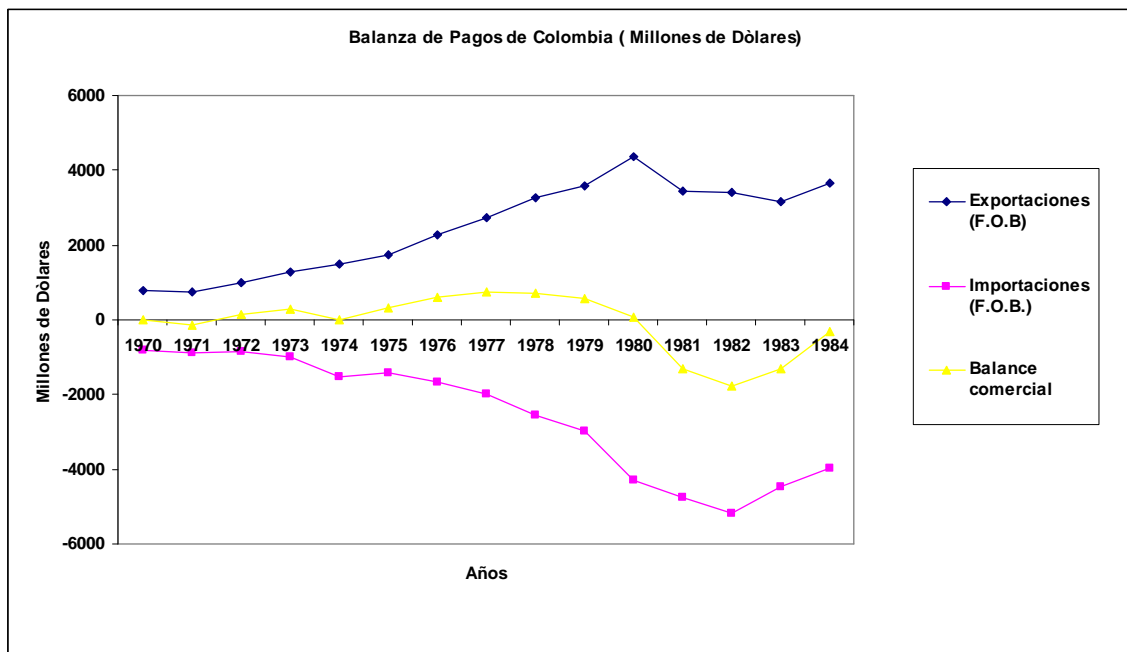
¹³ PERRY , Guillermo; CARDENAS, Mauricio. Crecimiento de la economía. En; Política económica y endeudamiento externo en Colombia. (1974); p. 50. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 62.

Tabla 2. Balanza de Pagos de Colombia (Millones de Dólares).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Exportaciones (F.O.B)	788	752	979	1262	1494	1747	2255	2727	3270	3581	4372	3458	3399	3147	3658
Importaciones (F.O.B.)	-802	-900	-849	-982	-1510	-1425	-1665	-1979	-2564	-2996	-4300	-4763	-5175	-4464	-3980
Balance comercial	-14	-148	130	280	-16	322	590	748	706	585	72	-1304	-1776	-1317	-322
Servicios de Capital (Neto)	-180	-176	-196	-215	-192	-263	-313	-272	-301	-255	-211	-427	-701	-918	-1204
Otros Servicios (Neto)	-135	-163	-159	-156	-198	-187	-106	-67	-92	134	111	-167	11	-755	-549
Balance de Servicios	-315	-339	-355	-371	-390	-450	-419	-339	-393	-121	-100	-594	-690	-1673	-1753
Transferencias (Netas)	36	34	35	35	55	48	51	46	73	101	164	242	248	164	205
Balance en Cta Cte Capital Privado (Neto)	-293	-453	-190	-53	-351	-80	222	455	386	565	137	-1657	-2218	-2826	-1870
-Inversión Directa	39	40	17	23	36	32	14	43	67	104	52	228	268	510	405
-Créditos de Largo Plazo	63	19	7	-15	-9	-8	-39	-6	-32	104	57	402	329	73	47
-Créditos de Corto Plazo (1)	115	161	-48	-108	28	-133	64	-252	21	209	75	283	237	-311	-629
TOTAL	217	220	-24	-100	55	-109	39	-215	56	417	184	913	834	272	-177
Capital oficial (Neto)	124	120	215	277	191	249	118	172	25	465	676	971	774	853	1120
Balance de capitales	341	340	191	177	246	140	157	-43	81	882	860	1884	1608	1127	946
Errores y Omisiones	-18	90	113	26	-15	37	217	225	131	113	243	-113	-193	43	-355
Variación en Reservas Netas	30	-23	114	147	-120	97	596	637	598	1560	1239	114	-803	-1856	-1279
Saldo Reservas Brutas	257.5	265.3	392.8	523.8	436	552.6	1171.5	1835.6	2492.6	4112.9	5419.7	5632.9	4892.6	3175.8	1887.4

Fuente: PERRY, Guillermo; CARDENAS, Mauricio. Balanza de pagos en Colombia. En: Revista del Fondo monetario internacional. (1974); p. 10.. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 62.

Grafica 1. Balanza de Pagos de Colombia (U\$)



Fuente: _PERRY, Guillermo; CARDENAS, Mauricio. Balanza de pagos en Colombia. En: Fondo monetario internacional . (1974); p. 10. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 62.

Se considera importante definir la inflación ya que nos permite aclarar el comportamiento en dicho periodo y su incidencia; la inflación es el incremento general en el nivel de precios, y en la década de los 1970 se presentó una tendencia al alza, por la variación de los alimentos y como lo comentamos por el alza de precios del petróleo. El autor perry dice;

La tasa de inflación (Ver Tabla 3) que se había mantenido alrededor del 7% entre 1966-1970 y cerca del 8% en un promedio histórico, se elevó hasta llegar a un 25.2% en 1974 y a un equivalente anual del 30% a mediados de ese año. Esta aceleración del proceso inflacionario fue causada por una combinación de factores de oferta y demanda. Por el lado de los costos incidió la "inflación importada" y, especialmente, el ascenso de los precios de los alimentos. El "boom" de las exportaciones agropecuarias tuvo una consecuencia indeseable: en parte ocurrió a expensas de la producción de alimentos para el mercado interno, en un período de rápido crecimiento de la demanda y presiones de

costos en sus insumos, con lo que los precios de los alimentos lideraron el aceleramiento del proceso inflacionario¹⁴.

Tabla 3. Tasas de Inflación, Devaluación e Intereses (%)

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

Fuente: PERRY, Guillermo; CARDENAS, Mauricio. Balanza de pagos en Colombia. En: Fondo monetario internacional. (1974); p. 12. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 62.

Otra de las causas de este fenómeno fue el incremento de las reservas por parte del Banco de la Republica a raíz del alto costo de los precios internacionales del café aumentando las exportaciones cafeteras. Para finalizar Perry dice;

A estas presiones de costos se sumó el efecto del exceso de gasto debido a la rápida expansión de la demanda y los saldos monetarios reales. La política

¹⁴ PERRY; CARDENAS, Op. cit., p. 62.

expansiva contribuyó así al rápido ritmo de crecimiento, pero también a la generación de un desequilibrio macroeconómico que contribuyó a la aceleración del proceso inflacionario. En efecto, el crecimiento desmesurado del déficit no era compatible con el retorno al equilibrio externo (el déficit en cuenta corriente se redujo del 3.9% del PIB en 1970 y 6.1% en 1971 a prácticamente cero en 1973) y por ello se crearon presiones inflacionarias de demanda. El financiamiento del déficit fiscal principalmente mediante aumentos en el crédito externo, contribuyó en forma creciente a la expansión de la cuenta corriente, el gobierno tuvo que acudir a limitaciones al endeudamiento externo privado y a la emisión primaria a favor del sector privado, así como a mayores restricciones de encaje¹⁵.

1.1.1 El Bache Recesivo de 1975. Pasamos al periodo de 1975, primer año de la Reforma Tributaria donde se evidencia el efecto de la política y puesta en marcha del desaceleramiento inflacionario. Al respecto Perry dice;

La evolución descrita se interrumpió abruptamente en 1975 por la coincidencia de los efectos de la recesión internacional y el alza en los precios del petróleo (los términos de intercambio del país y la capacidad de compra de las exportaciones se redujeron en casi un 10%) con la aplicación de drásticas medidas contraccionistas adoptadas desde finales de 1974 por el nuevo gobierno, con el objeto de frenar el proceso inflacionario.

En el frente fiscal se desaceleró el crecimiento de la inversión pública en 1974 y la reforma tributaria incrementó los recaudos en más de un 20% en términos reales en 1975. Como consecuencia, el déficit fiscal se redujo rápidamente del 3.4% del PIB, en 1973 a 0.2% en 1975.

Adicionalmente, a finales de 1974 se adoptó una reforma financiera orientada a reducir la dependencia del crédito privado en la emisión primaria y se hizo más estricta la política monetaria. Como consecuencia la tasa de crecimiento de los medios de pago se redujo en 1974 y 1975 y en este último año se contrajo en forma drástica el crédito primario al sector privado y se elevaron las tasas de interés pasivas y activas¹⁶.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 62.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 63.

Las finanzas públicas entre 1970 y 1974 se encontraban en crisis y estaba previsto un déficit en 1975 por eso el anuncio de una reforma tributaria, que hiciera grandes cambios en la forma del impuesto de renta y al patrimonio, el impuesto de ventas, herencias y donaciones. Gracias a esta se produjo un aumento de los recaudos ya que los impuestos directos se constituyeron en la mayor fuente de ingresos en esa época.

En el año de 1975 el precio internacional del café se incremento como consecuencia de las heladas del Brasil. Esto genero un aumento de divisas al país, afectando las políticas de estabilización.

Por tal motivo el gobierno decidió realizar políticas monetarias y de gasto publico. Desde el punto de vista fiscal se diseño un programa de austeridad para impedir un aumento en los medios de pago.

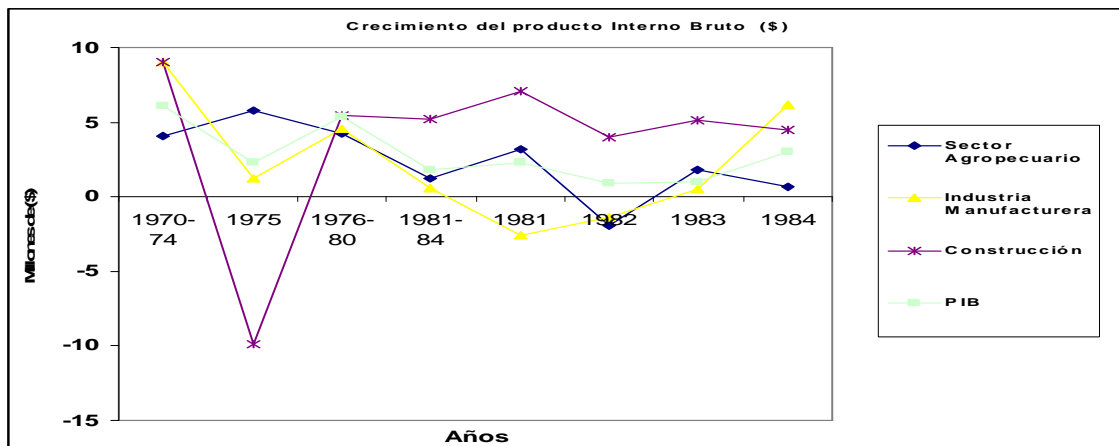
Perry nos comenta: "Como consecuencia la tasa de crecimiento de los medios de pago se redujo en 1974 y 1975 y en este último año se contrajo en forma drástica el crédito primario al sector privado y se elevaron las tasas de interés pasivas y activas"¹⁷. Así se logro que el presupuesto fuera el mecanismo para reducir el gasto público.

Como resultado de lo anterior se pasó de una situación expansiva a una deflación de demanda (Ver grafica 2) donde se aprecia el comportamiento del PIB. Perry nos ilustra su análisis: "El crecimiento del PIB bajó a 2.3% (a pesar de un crecimiento espectacular del sector agropecuario de 5.8%) y, en especial, los sectores más dependientes del nivel de demanda efectiva, la industria y la construcción sufrieron un fuerte impacto recesivo. El crecimiento industrial bajó al 1.2% (de 9.0% promedio de los cuatro años anteriores) y la actividad constructora se redujo en casi un 10%"¹⁸.

¹⁷ Ibid., p. 63.

¹⁸ Ibid., p. 63.

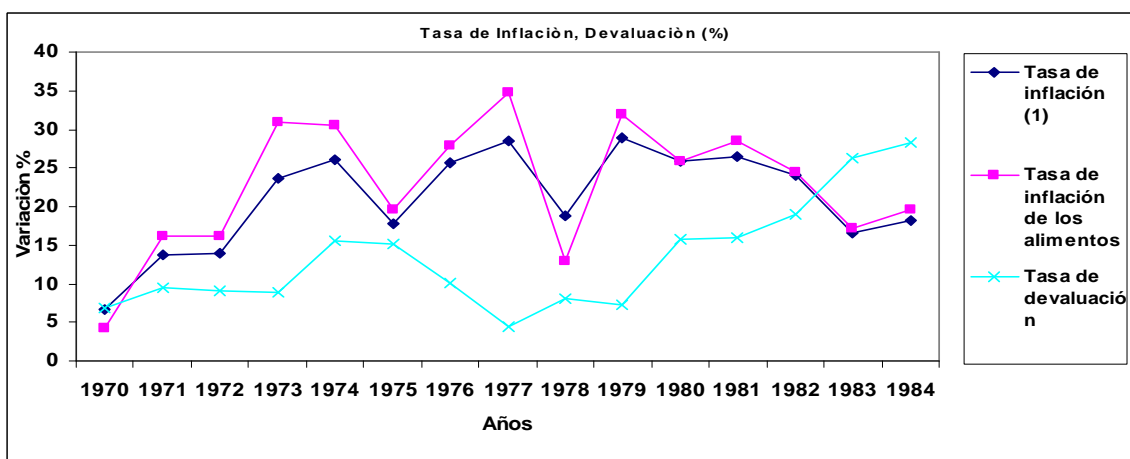
Grafica 2. Crecimiento del Producto Interno Bruto (%).



Fuente: _Perry, Guillermo ; CARDENAS, Mauricio. Crecimiento del PIB. En: Banco de la Republica . (1974); p. 10. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 63.

Los sectores económicos mas afectados fueron la industria y la construcción, Perry nos dice su análisis; “La adecuada oferta de alimentos y la brusca deflación de demanda redujeron la tasa de inflación del 26.1% en 1974 al 17.7% en 1975, con un crecimiento de los precios de los alimentos de apenas 19.5% frente al 30-31% de los dos años anteriores. (Ver Grafica 3)”¹⁹.

Grafica 3. Tasas de Inflación, Devaluación (%).



Fuente: _Perry R, Guillermo ; CARDENAS, Mauricio. Balanza de pagos en Colombia En: Revista de Banco de la Republica . (1974); p. 13. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 63.

¹⁹ Ibid., p. 63.

En esta grafica se puede observar los altibajos que han presentado la inflación durante esos años, por ejemplo en 1970 fue bastante notable. Pasó de un 6.8% en ese año a 13.6% en 1971 y en 1974 fue del 26% para bajar notablemente en 1975 hasta el 17%, para presentar luego un incremento en los años 1977-1978. Las causas ya descritas anteriormente.

El valor de las importaciones, aunque muy superior al del período 1970-1973, se redujo frente al de 1974 –afectado, como se dijo por factores especulativos, de modo que el balance comercial y en cuenta corriente mejoró en comparación con los de ese año, pese al efecto del deterioro en términos de intercambio. Así, aún con una reducción del flujo neto de capitales –debida a la contracción de la financiación de importaciones –se recuperaron las reservas internacionales a un nivel en dólares superior al alcanzado en 1973, aunque menor en relación con el valor de las importaciones. Los índices de endeudamiento externo continuaron decreciendo²⁰.

Para terminar este capítulo se puede concluir que la inflación está muy relacionada con las políticas fiscales y se ve afectada también por factores externos, como se evidenció en esta década principalmente por las alzas de precios del café y petróleo.

²⁰ *Ibid.*, p. 63.

2. ALFONSO LOPEZ MICHELSEN 1.974- 1978

Se presenta la biografía del Dr. Alfonso López Michelsen porque considero importante hacer un reconocimiento de su vida política la cual permitirá tener una visión de sus propósitos los cuales afianzaremos en el trascurso de la investigación.

Nació en Bogota, el 30 de junio de 1.913, político liberal, presidente de la republica entre 1.974- y 1.978, hijo del expresidente liberal Alfonso López Pumarejo y de Maria Michelsen, Alfonso Lòpez Michelsen, cursó sus primeros estudios en el Gimnasio Moderno de Bogotá.

Después de una disputa con Carlos Lleras Restrepo, quien buscaba la reelección, López resultó elegido por la convención como candidato oficial. Frente al candidato conservador, Álvaro Gómez Hurtado; López fue elegido presidente de la Republica por 2.929.719 votos. En su discurso de posesión, el 7 de agosto de 1.974, prometió al país “cerrar la brecha” entre la población campesina y urbana, trabajar por mejorar la situación del cincuenta por ciento mas pobre de la población, y promover el cambio. Esta fue la tesis principal de su campaña electoral, que llamó el Mandato claro²¹.

Su política social y de desarrollo se destaca lo siguiente;

Durante su administración, López Michelsen decretó la emergencia económica para corregir el déficit fiscal, estableciendo un control de gastos de los institutos descentralizados, eliminación de subsidios y reducción del Certificado de Abono Tributario (CAT). Realizó la Reforma tributaria y fiscal; estableció el impuesto de ganancia ocasional; triplicó el ahorro nacional; la inversión pública aumentó en un 61 % y se incrementaron las exportaciones. A pesar de las medidas encaminadas a detener la inflación, éste alcanzó el índice más alto de la historia hasta entonces.

²¹ Gran Enciclopedia de Colombia del Círculo de Lectores. Historia Tomo 2. Bogotá: Planeta, 1986. p. 595-600.

Por otra parte, López fortaleció las condiciones internas de la economía campesina para retener a esta población en su medio, logrando un aumento del 16% en la producción agrícola²².

²² Ibid., p. 598.

3. ANTECEDENTES HISTORICOS

3.1 EL PROCESO ESCOGIDO Y EL MANEJO POLITICO

Durante su administración, López Michelsen decretó la Emergencia Económica para corregir el déficit, por esto es importante que mencionemos la Constitución de 1968, que trajo aspectos importantes, uno de ellos referidos a instituciones extraordinarias para periodos de emergencia económica, ya que la Reforma Tributaria se expidió con base en facultades del artículo 122 de la Constitución de 1.968. Perry dice;

Esta figura, denominada Emergencia Económica, permitía al gobierno expedir Decretos-ley sobre áreas de competencia habitual del Congreso, con base en el concepto favorable del Consejo de Estado, alrededor de las causales invocadas para decretar la situación de Emergencia económica. La corte Suprema de Justicia habría de fallar después sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas; en particular, sobre su correspondencia con las causales invocadas para decretar la Emergencia.

De la misma manera, el gobierno habría de presentar un informe al Congreso que debía ser aprobado por éste; El congreso, además, quedaba con facultad de revisar por su propia iniciativa, cualquiera de las medidas adoptadas; pese a que la constitución asigna al Ejecutivo la iniciativa en estas materias tributarias.

El presidente anuncio por primera vez en su discurso de posesión que se procedería a una revisión integral del sistema tributario y un mes después, instaló la Comisión Tripartita que había ofrecido para el establecimiento de la política de ingresos y salarios. Afirmó entonces cómo, en la situación de la emergencia que se vivía, no cabía la instrumentación inmediata de dicha política, sino que se requería proceder antes a efectuar un plan de estabilización. Explicó cómo dentro de ese plan jugaba un papel fundamental la reducción del déficit fiscal, para lo cual resultaba indispensable una reforma tributaria, e indicó claramente que se disponía a utilizar procedimientos de excepción para su expedición²³.

²³ PERRY; CARDENAS. Op. cit., p. 257-258.

El presidente recibió apoyo político de los diferentes sectores, como también rechazo por que algunos grupos se veían afectados por las medidas tributarias. Por parte del partido liberal tuvo apoyo de Julio Cesar Turbay Ayala y por el contrario su mayor opositor fue Carlos Lleras Restrepo luego de la disputa por candidatura. Los gremios económicos; Andi, Fedegan, Anif, que por su capacidad de influir en los medios y en la opinión pública buscaban disminuir sus efectos. En el congreso tenía apoyo conservador y liberal, Perry dice;

Por qué el gobierno, cuyo partido tenía amplia mayoría en el Congreso, no sometió a su aprobación las reformas o solicitó autorizaciones especiales para expedirla? pero el procedimiento escogido constituía, además, una forma de comprometer al partido conservador, socio en el gobierno por mandato constitucional, con la reforma.

De haber sido ésta expedida por el congreso, o con su autorización, ante un Ministro de Hacienda Liberal, habría quedado libre de atacarla posteriormente como imposición de las mayorías liberales en el Congreso. En contraste, como decreto expedido en uso de facultades constitucionales, hubo de llevar la firma de todos los ministros del gabinete, mitad liberales y mitad conservadores. En esta forma, el proceso político se trasladó del Congreso a las discusiones en el gabinete, previas y posteriores a la expedición de los primeros decretos²⁴.

Me parece apropiada esta decisión que la aprobación quedara en firme por parte del todo el gabinete ya que había preocupación por parte de los dirigentes pues la medida los afectaba, y se podía presentar influencia a favor de ciertos sectores económicos. Al respecto Perry dice:

“De otra parte, se disminuyó el riesgo de que en el Congreso se hicieran modificaciones a favor de intereses, por influencia de los gremios, tales como los agricultores y ganaderos, en el Congreso tal como había sucedido en 1.960. En efecto, por razones de mecánica parlamentaria, es más fácil obstaculizar la aprobación de un proyecto de iniciativa del gobierno o introducir modificaciones a su articulado (dado que se votan primero las propuestas de modificaciones al proyecto inicial) que, posteriormente, conseguir modificaciones a Decretos Ley expedidos por el gobierno, mediante proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, cuando se invierte el procedimiento”²⁵.

²⁴ *Ibid.*, p. 259.

²⁵ *Ibid.*, p. 260.

3.2 LA NEGOCIACION EN EL SENO DEL GABINETE

Una vez se decretó la emergencia económica, se procedió a una discusión detallada de la propuesta de la reforma en el Consejo de Ministros. Perry dice;

“En primer lugar, se discutieron los lineamientos básicos alrededor de un documento preparado por el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección de Impuestos Nacionales. La discusión en esta etapa se centró sobre el valor de la tasa de la renta presuntiva y la magnitud de las rebajas de tarifas. El planteamiento de los técnicos fue el de que para conseguir un mismo objetivo de recaudo se podía, o bien poner una tasa más baja para la renta presunta y no reducir significativamente las tablas de tarifas, o, por el contrario, efectuar una disminución apreciable en estas últimas e imponer una tasa de presunción elevada. A su vez, recomendaban la segunda alternativa con una tasa del 12 % para el régimen presuntivo, bajo el convencimiento de que el Consejo de Ministros la adoptaría con el objeto de poder ofrecer una disminución sustancial en las tarifas, que beneficiaría un grupo muy amplio de contribuyentes. No es éste el caso, sin embargo, debido a que en el gabinete se encontraba un grupo de ministros con considerables compromisos con el sector agropecuario y que buscaron por todos los medios disminuir la incidencia del nuevo régimen sobre la tributación efectiva de ese sector. Este grupo de ministros buscó sin éxito que se mantuvieran en los decretos iniciales otras ventajas para los agricultores y los ganaderos. No obstante, en el proceso posterior de discusión pública de los decretos y la introducción de modificaciones durante el mismo período de la Emergencia, fueron mecanismos utilizados para conseguirlas”²⁶.

²⁶ Ibid., p. 261.

4. CONTENIDO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

4.1 IMPUESTO A LA RENTA PARA LAS PERSONAS NATURALES

4.1.1 Tarifas y Exenciones Personales. Esta medida de eliminación de exenciones y beneficios tributarios para personas naturales pienso que fue efectiva ya que al eliminar privilegios permitió el incremento de recaudo Perry la enuncia así:

La Tabla de tarifas se modificó y el sistema de exenciones personales se sustituyó por uno de descuentos (ò créditos) tributarios. El gravamen efectivo (sin considerar los cambios sobre rentas exentas) disminuyó para rentas líquidas hasta de \$ 270.000 que cubría a la razón más de un 98% de los contribuyentes y aumentó de ahí en adelante. La tarifa marginal máxima se aumentó del 52% al 56% ²⁷.

Se había visto que dichas exenciones habían producido un gran costo fiscal. El autor nos explica:

El sistema de exenciones personales antes vigentes incluía un sistema de reducciones graduales para atemperar su regresividad intrínseca (un peso de exención representaba una reducción mayor en el impuesto para contribuyentes con tarifas marginales más altas) que complicaba innecesariamente el cómputo del gravamen y causaba serias discontinuidades en el impuesto efectivo”²⁸.

Perry dice:”Adicionalmente, había exenciones por cualquier pago a profesionales, presumiblemente con el propósito de controlar la declaración de ingresos de estos. En su lugar, el descuento especial se limitó a gastos por salud, educación primaria y vivienda y se estableció un valor mínimo que podía ser reclamado por todo contribuyente sin necesidad de demostrar los gastos”²⁹.

²⁷ *Ibíd.*, p. 23.

²⁸ PERRY R, Guillermo; CARDENAS, Mauricio. Exenciones tributarias. En: Fiscal Reform for Colombia. (1.974); p.5. Citado por : Diez años de reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 23.

²⁹ *Ibíd.*, p. 23.

Favoreció ya que solo autorizo exenciones a necesidades básicas, y aun sistema tributario más neutral para los contribuyentes.

4.1.2 Correctivo por inflación. Como lo repasamos en el capítulo anterior fue un periodo donde se presentaron alzas en la inflación, por eso fue prioritario buscar correctivos; Arango nos presenta la siguiente definición: “En el aspecto tributario, la distorsión del sistema impositivo que la inflación trae consigo resulta de cambios estructurales implícitos en la tributación directa causados por el hecho de que las deducciones, exenciones, créditos y escalas de ingreso son fijadas en términos nominales”³⁰. De acuerdo con lo anterior Perry nos comenta:

Con el propósito de evitar distorsiones sustanciales en la incidencia del impuesto por causa del proceso inflacionario, se introdujo por primera vez un correctivo parcial. “Los límites de los intervalos” de las tablas de tarifas (para renta y patrimonio), el valor de los descuentos personales y cualquier otro valor en “pesos” se actualizarían a razón de un 8 % anual. Se optó por una tasa fija y no por una corrección ligada a la tasa de inflación, buscando preservar el presunto efecto estabilizador de las tarifas crecientes y bajo el convencimiento de que sería posible retornar a tasas de inflación históricas cuyo promedio anual se había situado entre el 7 % y el 10% hasta 1.970³¹.

Caso diferente al de las sociedades afirma Bueno: “El problema se concentra en la distorsión del concepto, de utilidades reales, ocasionada por razones de costos no actualizados, así como por la contabilización nominal y exclusión de las pérdidas o ganancias por la enajenación de activos tangibles y en los rubros monetarios respectivamente”³².

4.1.3 Rentas Exentas y Deducciones Especiales. Se establecen las rentas especiales, antes de la reforma tributaria de 1.974 existían muchas rentas exentas y exenciones Perry nos comenta; “La reforma de 1.974 no afectó ninguna renta exenta de trabajo e incluso creó un nuevo descuento del 10% por “retención en la fuente sobre salarios” En cambio, eliminó la mayor parte de los beneficios a rentas de capital o mixtas o por inversiones específicas y convirtió las rentas en descuentos tributarios”³³.

³⁰ ARANGO FONNEGRA, Sebastián ; GOMEZ, Flor Ángela. La estructura fiscal colombiana. Bogotá: Fénix Ltda , 1979. p. 128.

³¹ PERRY; CARDENAS, Op. cit., p. 24.

³² ARANGO FONNEGRA; GOMEZ, Op. cit., p. 128.

Entre los privilegios eliminados debe señalarse:

“la exención de los rendimientos con nuevos papeles de deuda pública o emitidos por entidades estatales o semiestatales (como por ejemplo, las cédulas hipotecarias del BCH).

De igual forma, se gravó parcialmente el rendimiento de las cuentas corrientes o de ahorro en el sistema de valor constante (UPAC)”³⁴. Perry comenta;

Estas modificaciones obedecieron no solamente a criterios de equidad fiscal, sino que se inscribieron en el marco de una reforma financiera que buscó el desarrollo del mercado de capitales permitiendo la competencia en la captación de ahorros por parte de todos los intermediarios financieros, a los que simultáneamente se limitó y “encareció” el acceso a recursos monetarios del emisor.

Se eliminó también un sistema peculiar de calcular la renta en actividad ganadera que consistía en tomar como “costo” el “precio” del ganado a fin del año anterior. La pequeña valorización entre esa fecha y el momento de venta quedaba más que compensado por la deducción de los gastos usuales de la actividad, de modo que ningún ganadero podía declarar, aún si así lo quisiera, utilidad alguna en su negocio.

Entre los pocos “incentivos” que se mantuvieron, pero en forma de descuentos, se cuentan los vinculados con donaciones a entidades sin ánimo de lucro que llevan a cabo actividades de interés “social” y por inversiones en reforestación, dado que se juzgó que en estos casos se presentaban “externalidades” económicas que justificaban mantenerlos. Sin embargo, su control se hizo más estricto.

De la misma manera se precedió con pequeños accionistas y ahorradores en Cajas de Ahorros, esta vez por razones distributivas, y con las empresas de transporte aéreo y marítimo, aduciendo en este caso la necesidad de preservar

³³ PERRY; CARDENAS, Op. cit., p. 24.

³⁴ *Ibíd.*, p. 24

su posibilidad de competir internacionalmente con empresas generalmente exentas en sus países de origen³⁵.

4.1.4 El Gravamen a Las Ganancias De Capital y Ganancias Ocasionales. Se creo el gravamen a las ganancias ocasionales, eliminando beneficios tributarios, como deducciones especiales, preferiblemente las ganancias de capital por venta de activos fijos y otras ganancias. La ganancia ocasional es la diferencia entre el precio de venta y el precio de compra y se causa su tributo en el caso de herencias, donaciones, rifas, premios ; Perry no ilustra por ejemplo:

Antes de 1.974 tan solo las ganancias de capital efectuadas en la venta de bienes raíces se consideraban gravables, pero la utilidad se disminuía en un 10% por año de posesión del bien, en forma poco técnica que conducía a que fuesen totalmente exentas en el caso de propiedades mantenidas por más de diez años. La reforma de 1.974 habría de mantener un régimen tan solo con respecto a la casa de habitación, por razones políticas³⁶.

Este impuesto afecto primordialmente rentistas de capital, personas de ingresos muy altos que tenían patrimonios elevados, el valor a gravar dependía de las ganancias generadas, al gravarse estas rentas corto posibilidades de evasión como nos ilustra Perry; “El no gravar otras ganancias de capital permitía múltiples formas de elusión o evasión del impuesto de renta, mediante el artificio de convertir rentas ordinarias en ganancias de capital no gravables. Esta práctica era muy generalizada en el caso de las sociedades anónimas, en las que bastaba con vender acciones a precios artificialmente altos para repartir utilidades sin gravamen³⁷. Al gravar ingresos percibidos por ganancias ocasionales elimino no solamente formas de evasión como nos comenta el autor, si no que afecto el interés por la inversión en la bolsa y en el caso de las sociedades anónimas el gran capital acumulado era una renta y no se repartía en cabeza de los accionistas. Perry dice;

El nuevo gravamen se aplicó a toda forma de ganancias ocasionales; juegos, premios, donaciones y legados, los cuales no eran gravados antes como “renta” del receptor. Esto daba a formas pintorescas de evasión, como la de compra los billetes ganadores de la lotería. En lo que hace a las ganancias de capital,

³⁵ Ibid., p. 24.

³⁶ Ibid., p. 25-26.

³⁷ Ibid., p. 26.

se permitió la revalorización de activos a su valor comercial en 1.974 (lo que equivalía a conceder una amnistía a las ganancias de capital implícitas hasta la fecha) y, desde 1.975 se permitió una revalorización del costo hasta por un 8% anual, consecuente con la actualización prevista en las tablas y el valor de los descuentos.³⁸

4.1.5 El Régimen De Renta Presuntiva Mínima. Una de los motivos que origino la creación de la renta presuntiva fueron los altos índices de evasión de rentas que se estaban evidenciando entre los contribuyentes con patrimonios muy altos, y que declaraban rentas muy bajas.

Se puede afirmar que fue uno de los puntos más relevantes que promulgo dicha reforma como dice Perry ; “El planteamiento inicial, quedó consignado en el primer Decreto Ley (2052 de 1.974), consistía en presumir que ningún contribuyente obtendría una renta ordinaria gravable inferior al 8% de su patrimonio neto, salvo que pudiera demostrar la mediación de hechos de “fuerza mayor”, que no podía prever ni controlar”³⁹.

Más adelante se efectuaron unos cambios en la aplicación de la presunción para el caso de las sociedades limitadas como lo explica el autor:

El proceso de negociación política condujo a eximir a las sociedades limitadas de la aplicación del régimen, a contabilizar las ganancias ocasionales y las rentas exentas dentro de la renta mínima presunta (la suma de la renta líquida y la ganancia ocasional neta habrían de ser iguales o superiores al 8% del patrimonio liquidó) y a excluir varios activos de la base de aplicación de la presunción (el valor de los cultivos de tardío rendimiento, el valor de las hembras en cría que sufrieron un acto de travestismo jurídico en un decreto reglamentario posterior, que amplió el beneficio a los machos y el 50% del valor de la maquinaria agrícola)⁴⁰.

³⁸ Ibid., p. 26.

³⁹ Ibid., p. 27.

⁴⁰ Ibid., p. 27.

4.1.6 Retenciones. La retención en la fuente un impuesto recaudado por anticipación pienso que es una buena forma de recaudar por la seguridad de su pago con los terceros, esta forma de recaudo según nos comenta el autor fue imposible instalarla con la reforma dando vía libre a la evasión.

El autor nos confirma “La reforma pretendió otorgar facultades al gobierno para establecer retenciones en la fuente sobre todo tipo de rentas. Sin embargo, fue declarada inexecutable por la Corte, aunque subsistieron las retenciones para al extranjero y una especial del 40% sobre rendimientos de títulos al portador, orientada a frenar la evasión existente por esta vía”⁴¹.

4.2 IMPUESTO AL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS NATURALES

Como se nombro anteriormente la reforma tributaria quiso eliminar en su mayoría las exenciones tributarias y las rentas exentas, Perry afirma; “Los cambios principales en el impuesto complementario al patrimonio neto de las personas naturales se limitaron a revisar la tabla de tarifas y a eliminar casi todas las exenciones vigentes”⁴². Al igual que en el impuesto a la renta para las personas naturales el cambio se limito a la tabla de tarifas como dice el autor; “la tarifa marginal máxima se aumento del 1.5% al 20%. Entre las principales exenciones que fueron eliminados deben mencionarse las correspondientes al valor de los nuevos papeles de deuda pública emitidos por entidades estatales o semiestatales, al valor del ganado y de activos comprometidos en industrias básicas y otras”⁴³.

4.3 IMPUESTO DE RENTA A LAS SOCIEDADES

4.3.1 Unificación de Regímenes, Impuestos y tarifas. Antes de la reforma existían cuatro impuestos a la renta de las sociedades para el procedimiento tributario como los ilustra el autor: “el de renta, el de exceso de utilidades, el especial de vivienda y el de fomento eléctrico y siderúrgico. Los dos últimos constituían en realidad recargos de destinación específica que se cobraban sobre una base muy similar a la renta gravable”⁴⁴. Las formas de aplicación y las tarifas de

⁴¹ *Ibíd.*, p. 28.

⁴² *Ibíd.*, p. 28.

⁴³ *Ibíd.*., p. 28.

⁴⁴ *Ibíd.*., p. 29.

renta distinguían cuatro grupos: “Las sociedades anónimas (Y en comanditas por acciones), las limitadas, las de personas (colectivas, de minas, en comanditas simples, etc.) y las extranjeras. En cada grupo además, se aplicaban tarifas marginales crecientes en el impuesto de renta y había recargos especiales por fraccionamiento, de una enorme complejidad administrativa”⁴⁵.

La reforma de 1.974 sustituyó el impuesto por uno más simple, “distinguió sólo entre dos grupos de empresas, las anónimas y asimiladas, entre las que se contaban las extranjeras y las en comandita por acciones, y las “limitadas y asimiladas”, que cubrían toda forma de sociedad de personas, y estableció tarifas únicas para cada uno de estos grupos de 40% y 20% respectivamente”⁴⁶.

4.3.2 Impuesto de remesas y retenciones en pagos al exterior. La reforma de 1974 introdujo el impuesto de remesas para equilibrar la tributación total de las inversiones extranjeras y según el autor: “La tasa establecida fue del 20% para utilidades percibidas por sucursales (Artículo 41, decreto 2144 de 1.974), y el 12% en los demás casos, exceptuando los dividendos”⁴⁷.

Como no existía control con las empresas extranjeras en el país su recaudo se traslado a la Oficina de Control de Cambios generando dificultades como dice el autor; “Esta disposición habría de generar problemas para la liquidación del impuesto en el caso de empresas no sometidas al control de cambios (petroleras) y aquellas a las que posteriormente se autorizó el manejo de cuentas en el extranjero”⁴⁸.

4.3.3 Depreciación. El autor nos comenta: “El régimen de depreciación se liberalizó, permitiendo deducir hasta el 100 % del costo del activo (antes se limitaba al 90%), utilizar en forma general métodos contables diferentes al de “línea recta” y “acelerando” la depreciación cuando se trabajaba en más de un turno.

⁴⁵ Ibíd ., p. 29.

⁴⁶ Ibíd ., p. 29.

⁴⁷ Ibíd., p. 30.

⁴⁸ Ibíd., p. 30.

Anteriormente, el uso de estos métodos requería de autorizaciones especiales⁴⁹. La liberalización tuvo como objeto compensar los desincentivos a la inversión por las exenciones y eliminación de beneficios tributarios.

4.3.4 Agotamiento. Antes de la reforma existían muchas exenciones tributarias en el caso de los yacimientos el autor nos comenta: “La Ley 81 de 1.960 preveía deducciones y exenciones normales y especiales por “agotamientos” de yacimientos de hidrocarburos y mineros en proporción al valor del producto anual y en exceso de los gastos totales de inversión”⁵⁰.

Como consecuencia de estas exenciones se redujo la tributación de la inversión extranjera en petróleo. “Estas disposiciones fueron eliminadas por el Decreto 2053 de 1.974 y sustituidas por un régimen de amortización de inversiones similar al de la depreciación, no obstante, el Decreto 2310 del mismo año las repuso para los contratos hacia el futuro constituyéndose en un viraje fundamental en la política petrolera del país”⁵¹.

4.3.5 Asistencia Técnica. La reforma dispuso que la asistencia técnica prestada desde el exterior fuera gravada como renta obtenida en el país, con el objeto de cerrar un canal de evasión favorito de las empresas extranjeras.

“En conjunto con una limitación a la deducción de gastos ocasionados en el exterior, se constituyó en un sobregravamen a esa actividad y, por tanto, una especie de protección a la consultoría nacional”⁵².

4.3.6 Incentivos Tributarios. La reforma conservó muy pocos de los incentivos especiales previstos por la Ley 81 de 1.960. En particular, elimino los siguientes:

- **Reserva de Fomento Económico.** La eliminación de estos incentivos tributarios por parte de la reforma desestimuló la inversión. El autor nos comenta: “Esta deducción especial originalmente beneficiaba a compañías establecidas hasta

⁴⁹ Ibíd., p. 30.

⁵⁰ Ibíd., p. 30.

⁵¹ Ibíd., p. 30.

⁵² Ibíd., p. 31.

1.969, fecha que fue prorrogada hasta 1973 (por la Ley 37 de 1.969) y de nuevo por la Ley 5 de 1.973. Fue eliminada en todos los casos por la reforma de 1974”⁵³.

- **Reserva de Recuperación de Activos Fijos.** En cuanto a la reserva de recuperación de activos fijos el autor nos comenta”Hasta un 15% de la renta gravable podía reservarse y deducirse para este fin, por encima de la reserva normal de depreciación, hasta el valor del costo histórico de los activos en 1.957. Esta deducción fue eliminada por la reforma de 1.974”⁵⁴.

Solo dejo vigentes algunos beneficios a favor de empresas colombianas como por ejemplo; las de transporte internacional, de empresas editoriales y de inversiones en la Orinoquía y Amazonía.

- **Dividendos y Participaciones.** En las sociedades anónimas también se evidenciaban casos de evasión de impuestos y para un mayor control en el caso de las sociedades nos explica Perry ” La reforma estipuló un descuento por dividendos y participaciones recibidos por una sociedad de otras, de tal modo que no alcanzaban a compensar el gravamen respectivo en cabeza del beneficiario, con el mismo fin, en el caso de entidades financieras y sociedades de “familia” el descuento se supeditó a la distribución de al menos el 60% de las utilidades”⁵⁵.

- **El gravamen a las empresas públicas.** En el caso de la empresa estatal la reforma extendió el impuesto de renta, excepto las de servicios públicos. Según el autor: ”Con el objeto de mantener un control central de estas empresas y de trasladar parte de sus utilidades a otras actividades prioritarias del gasto y la inversión pública. En ésta categoría se incluyeron los fondos públicos, que no fueran administrados directamente por el Estado”⁵⁶.

⁵³ Ibíd., p. 31.

⁵⁴ Ibíd., p. 31.

⁵⁵ Ibíd., p. 32.

⁵⁶ Ibíd., p. 32.

4.4 IMPUESTO A LAS DONACIONES Y HERENCIAS

Las modificaciones del impuesto a las donaciones y herencias presento un cambio significativo al aumentar el impuesto sucesoral, y simplificó todo el proceso civil y tributario vigente para las sucesiones que, con frecuencia, mantenían inmovilizados los bienes durante largos periodos de tiempo. Perry lo describe así:

En lo tributario, eliminó la intervención de peritos y el gravamen progresivo sobre el monto global de la sucesión y en su lugar dispuso un impuesto “sucesoral” del 20% sobre lo recibido por herederos no directos y la inclusión de un 80% de los legados como el ingreso “ocasional” de los herederos, Además, estipuló un descuento del impuesto de ganancias ocasionales, con un valor tope, para los herederos directos. El régimen tributario para las donaciones fue en un todo idéntico al de las herencias. En consecuencia, los impuestos a herencias y donaciones quedaron “integrados” al de renta, sin necesidad de una administración separada.

En principio, el régimen de herencias se hizo mucho más progresivo que el hasta entonces vigente. Sin embargo, el haber dispuesto de un tratamiento idéntico a las donaciones estimuló la transferencia (con frecuencia ficticia) entre vivos, lo que redujo con el tiempo los recaudos⁵⁷.

4.5 IMPUESTO A LAS VENTAS

En 1.974 el impuesto a las ventas solo era cancelado por las empresas del sector manufacturero y de las exportaciones. El autor nos confirma : “Este proceso se completó en 1.974 al permitir descontar todos los impuestos pagados en cualquier compra de la empresa, excepto los de bienes de capital, y al establecer un sistema de devoluciones para los exportadores, los productos de bienes exentos y aquellos cuyo producto final fuese gravado a una tasa más baja que sus insumos”⁵⁸.

El impuesto a las ventas venía incrementando su importancia en el total de los ingresos fiscales después de los de renta y complementarios , y anteriormente nos comenta el autor :

⁵⁷ *Ibid.*, p. 32.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 33.

Se permitía descontar solamente los impuestos pagados sobre insumos “consumidos totalmente” en el proceso de producción y en lugar del sistema de devoluciones se utilizaba un sistema de exenciones con base en “cartas” de los compradores que producían bienes exentos o exportaban; este sistema además de generar un inmenso problema de control y de evasión, no garantizaba la eliminación de toda incidencia del impuesto sobre exportaciones y demás bienes exentos ⁵⁹.

Unos de los objetivos mas inmediatos de la Reforma Tributaria, fue el de la estabilización de los precios, y para cumplir esta meta se utilizó el impuesto a las ventas, por lo tanto se sustituyeron las tarifas existentes, se reestructuró el régimen del impuesto y se técnico la administración. El autor nos ilustra las modificaciones.

“En particular, amplió las exenciones para incluir la maquinaria agrícola y de transporte y otros insumos de estos sectores; elevó la tasa básica del 4% al 15%; estableció una tasa preferencial del 6% para los bienes de capital y otros bienes diferentes a los exentos (vestuario, calzado, materiales de construcción para la vivienda popular); y aumentó al 35% la de los bienes suntuarios. Además, reclasificó los productos en los distintos niveles tarifarios según los últimos datos de la composición del gasto por estrato del ingreso”⁶⁰.

Se incluyeron servicios consumidos principalmente por las clases media y alta aumentando el recaudo por este impuesto, tales como los de teléfonos y telecomunicaciones, seguros, tiquetes aéreos, clubes sociales, parqueaderos, revelado y copias fotográficas y otros.

4.6 IMPUESTO DE TIMBRE Y PAPEL SELLADO

La Ley 2 de 1976 elimino una gran cantidad de impuestos de timbres no muy técnicos y usos de papel sellado, según Perry :

Se conservaron sólo aquellos que equivalían al pago de un servicio o que se justificaba retener por razones de recaudo y progresividad. Tal es el caso de los que gravan las escrituras de transferencia, de propiedad, de creación,

⁵⁹ Ibid., p. 33.

⁶⁰ Ibid , p. 33.

transformación o liquidaciones financieras (pagarés, letras, etc.). En estos casos, se elevaron las tarifas y se dispuso su actualización automática a razón de un 8% anual”⁶¹.

4.7 OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS

“El primer Decreto de la reforma (79 de 1974) eliminó las exenciones a los impuestos de importación que gozaban por ley las entidades descentralizadas del Estado. Únicamente se conservaron para las empresas de servicios públicos. La razón de tal disposición era la de atenuar la preferencia por importaciones, en desmedro de los objetivos de la política de protección a la industria nacional”⁶².

Desde el fallo de 1967 las exportaciones venían recibiendo un subsidio del 15% el cual se disminuyó y en contraprestación, el gobierno implantó el subsidio de crédito para las empresas exportadoras, el autor lo define así:

“Se elevó del 1.5% al 3% el impuesto de las exportaciones destinado a financiar el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), como una de las medidas compensatorias (junto con una aceleración de la tasa de devaluación) al recorte del 15% al 5% en el valor del Certificado de Abono Tributario (CAT) que recibían los exportadores y que estaba representando un elevado costo fiscal”⁶³.

4.8 PROCEDIMIENTO

“Los decretos iniciales de la reforma disponían modificaciones importantes a la Ley procedimental, pero fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. El gobierno acudió, entonces, al Congreso, que no aceptó la mayor parte de las propuestas del gobierno al respecto”⁶⁴.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 34.

⁶² *Ibíd.*, p. 33.

⁶³ *Ibíd.*, p. 33.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 33.

5. OBJETIVOS EXPLICITOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA

A pesar de la ausencia de un documento en el que se consignen los objetivos de la política tributaria del presente Gobierno, fue posible extraer de lo manifestado públicamente por el Presidente López y por funcionarios del Gobierno, cuatro objetivos principales:

5.1 ESTABILIZACION DE PRECIOS

En el año de 1974 se presentó el índice de inflación más alto, por lo tanto un aumento general de precios de bienes y servicios y uno de los objetivos a corto plazo de la reforma era la estabilización de precios como nos relata el autor:

Esta meta se buscó mediante el manejo del presupuesto, o sea, agilizando el recaudo y estableciendo un mayor control sobre el gasto. La justificación de la urgencia en declarar la emergencia económica, se centró alrededor de los problemas de déficit de Tesorería, heredados del Gobierno anterior. Se manifestó a comienzos de la Emergencia Económica que la principal misión del Gobierno era la de incrementar los recaudos rápidamente y recortar los gastos presupuestales, con el fin de evitar una financiación inflacionaria del gasto⁶⁵.

5.2 DISTRIBUCION DE INGRESO

En su discurso de posesión, prometió al país cerrar la brecha entre la población campesina y urbana, trabajar para mejorar la situación de la población más pobre y promover el cambio. Según el autor: “En el campo fiscal, las declaraciones concretas relacionadas con políticas destinadas a modificar la distribución de ingreso, han sido orientadas hacia el logro de un aumento significativo en el recaudo fiscal, mediante la Reforma Tributaria, junto con la orientación del gasto público hacia los sectores de menores ingresos (50% más pobre de la población)”⁶⁶.

⁶⁵ OSPINA LOPEZ, Jairo. Análisis de la Emergencia Económica y Social de Colombia 1974. Santiago de Cali, 1985. p. 72-74 . Trabajo de grado (Ingeniero Industrial). Universidad Autónoma de Occidente. Facultad de Ingeniería Industrial. Área de ciencias económicas.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 72.

5.3 MODERNIZACION DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE RECAUDO

El principio de equidad horizontal postula que los que son esencialmente iguales deben pagar lo mismos impuestos evitando así privilegios en una poca minoría, a esto hace referencia el siguiente objetivo a tratar como nos explica el autor:

Otra meta fue la de eliminar el favoritismo tributario con respecto a ciertas formas de ingresos y la corrupción existente. En forma mas explicita, se expresa la voluntad de mejorar la equidad horizontal, es decir, que personas naturales o jurídicas cuyos ingresos anuales percibidos sean iguales, tributen al fisco, sumas equivalentes.

Se pretendió eliminar en esta forma, las posibilidades de evasión con que cuentan algunos sectores, tales como el agropecuario, a diferencia de los otros como el asalariado, en el cual las posibilidades de evasión son mínimas⁶⁷.

5.4 MEJORAMIENTO DE LA ASIGNACION DE RECURSOS

La eficiencia económica nos permite utilizar al máximo los recursos para obtener mejores resultados de calidad y producción, en los impuestos nos aclara el autor:

“Según plantea la Reforma Tributaria buscaría una reasignación de recursos en la economía, la cual se logra al eliminar subsidios o cambiar los precios relativos de los bienes de consumo. De acuerdo a las últimas manifestaciones del Gobierno, se buscaba orientar la producción, hacia bienes de consumo masivo o con poco contenido importado “⁶⁸.

⁶⁷ OSPINA LOPEZ, Op. cit., p. 73.

⁶⁸ Ibid., p. 74.

6. TRIBUTACION: DINAMICA DE UN PERIODO

6.1 COMPORTAMIENTO Y TENDENCIA DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

6.1.1 Ingresos Tributarios. Los impuestos directos en los años de 1970-1975 fueron la principal fuente de ingresos en Colombia, la siguiente grafica nos ilustra la variación del impuesto de renta y ventas.

En términos nominales, los ingresos Corrientes del Estado mostraron una tendencia ascendente, con un importante auge para el año de 1.975, en el cual su tasa de crecimiento alcanzo el 47%, para luego descender en 1.976 a un 27% y continuar con un moderado crecimiento hasta 1.980. (Ver Tabla 4). Pero si se traduce lo anterior a términos constantes, tenemos que la mayor tasa de crecimiento de la década, 17 %, tuvo lugar en 1.975, para bajar al año siguiente y continuar descendiendo en 1.977 hasta colocarse en 1.980 en una tasa de crecimiento del 15% ⁶⁹.

Tabla 4. Ingresos Corrientes Tributarios (Variación %)

Años	R Y C	V	IC	Δ % IC	% IC	IT	Δ % IT	% IT
1970	5616,8	1073,9	12389,2		100	6690,7		100
1971	5815,5	1509,1	13415,5	8,28%	108,28	7324,7	9,48%	109,48
1972	5784,7	1514	13206,1	-1,56%	106,59	7298,6	-0,36%	109,09
1973	5195,9	1458,2	12848,8	-2,71%	103,71	6654,1	-8,83%	99,45
1974	4673,4	1718,7	12409,6	-3,42%	100,16	6392,2	-3,94%	95,54
1975	6276,2	2695,4	14530,6	17,09%	117,28	8971,5	40,35%	134,09
1976	5832,7	2844,4	15024,8	3,40%	121,27	8677,1	-3,28%	129,69
1977	5367,6	3001,1	15265,6	1,60%	123,22	8368,7	-3,55%	125,08
1978	5818,8	3538,9	16960,5	11,10%	136,90	9357,7	11,82%	139,86
1979	5710,7	3694,6	17925,8	5,69%	144,69	9405,3	0,51%	140,57
1980	5773,4	4010,6	20604,2	14,94%	166,31	9784	4,03%	146,23

Fuente: CABRERA GALVIS, Mauricio. El Estado y la Actividad Económica. Bogotá: Presencia Ltda, 1981. Pág. 164.

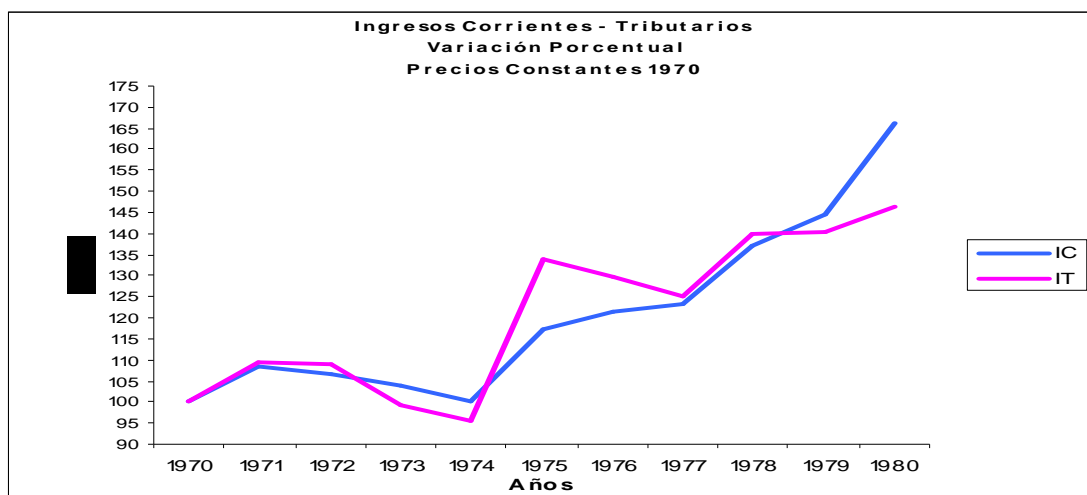
⁶⁹ CABRERA GALVIS, Mauricio. El estado y la actividad económica. Bogotá: Editorial Presencia Ltda , 1981. p. 148.

El repunte de ingresos en el año de 1975 es el resultado del impacto del primer año de la reforma, sin embargo observamos que esos efectos fueron contrarrestados en los años 1977 y 1979 y por el incremento de la evasión.

A su turno, los ingresos tributarios, a precios constantes, tuvieron la mayor tasa de crecimiento de la década en 1.975 como resultado de la Reforma Tributaria de 1.974, con un 40%, para tener un brusco descenso en el año 1.976, cuando llegó a registrarse una tasa negativa de 3.3%, levemente superior a la del año 1.974, año en el cual aún no incidía la Reforma Tributaria desde el punto de vista de la captación.

El descenso se acentuó en 1.977, para luego crecer al 12% en 1.978, y ubicarse en 0.5 % y 4.0% de crecimiento para 1.979 y 1.980, respectivamente. Lo anterior, en términos constantes, porque en términos corrientes, si bien se destaca un descenso de la tasa de crecimiento, la pendiente aparece mucho más suavizada, lo cual hace que a primera vista el problema parezca mucho menor. (Ver gráfico 4)⁷⁰.

Gráfica 4. Ingresos corrientes tributarios (Variación %)



Fuente: CABRERA GALVIS, Mauricio. El Estado y la Actividad Económica. Bogotá: Presencia. Ltda. 1981. Pág. 164.

⁷⁰ CABRERA GALVIS, Op . cit., p. 164.

“Ahora bien, tomando 1.970 como año base, los ingresos nominales corrientes aparecen con un incremento de 1.292% en 1.980. Por otra parte, los mismos ingresos a precios constantes aumentan a un 66%, al paso que en los ingresos tributarios se aprecia un menor crecimiento ya que alcanzan variaciones porcentuales de 1.124% y 46 %, respectivamente”⁷¹

6.1.2 Impuesto de renta y complementarios. Para el año de 1.975 se observa un incremento en la tasa de crecimiento de 68%, a precios corrientes, que decae al 14% en 1.976 y se estabiliza en el 25.5% en los años 79 y 80.

Pero, efectuando comparaciones en términos constantes se aprecia una situación preocupante, por cuanto en 1.975 se logró un aumento de 34% que cae al año siguiente a 7%. Una reanimación se observa en 1.978, al recuperarse la tasa y obtenerse un 8%, que decae nuevamente colocándose en 2% y 1 % para 1.979 y 1.980. (Ver Gráfica 5).

En otros términos, esto significa que mientras los ingresos corrientes en 10 años crecieron a términos constantes en un 66%, los impuestos de renta y complementarios tan solo aumentaron en 2.8%, en el mismo lapso ⁷².

6.1.3 Impuesto a las ventas. Puede apreciarse un comportamiento más positivo, toda vez que mientras en 1.975, en términos constantes, creció su recaudo a un 57%, cayó en 1.976 y 1.977 a 5.5%, con un repunte en 1.978 de 18%, para ubicarse en 1.979 y 1.980 en 4% y 9%, respectivamente.

Aquí resulta interesante observar la tendencia marcadamente ascendente que, dentro del conjunto de ingresos tributarios, le correspondió al impuesto de ventas frente al impuesto de renta y complementarios, al pasar de un 16% en 1.970 a un 41 % en 1.980.

Del análisis anterior se infiere que mientras en 1.970 los ingresos tributarios contribuían con un 54% de los ingresos corrientes del gobierno central, y en 1.975 llegaron a ser el 62%, para 1.980 llegaron al nivel mas bajo de participación de la

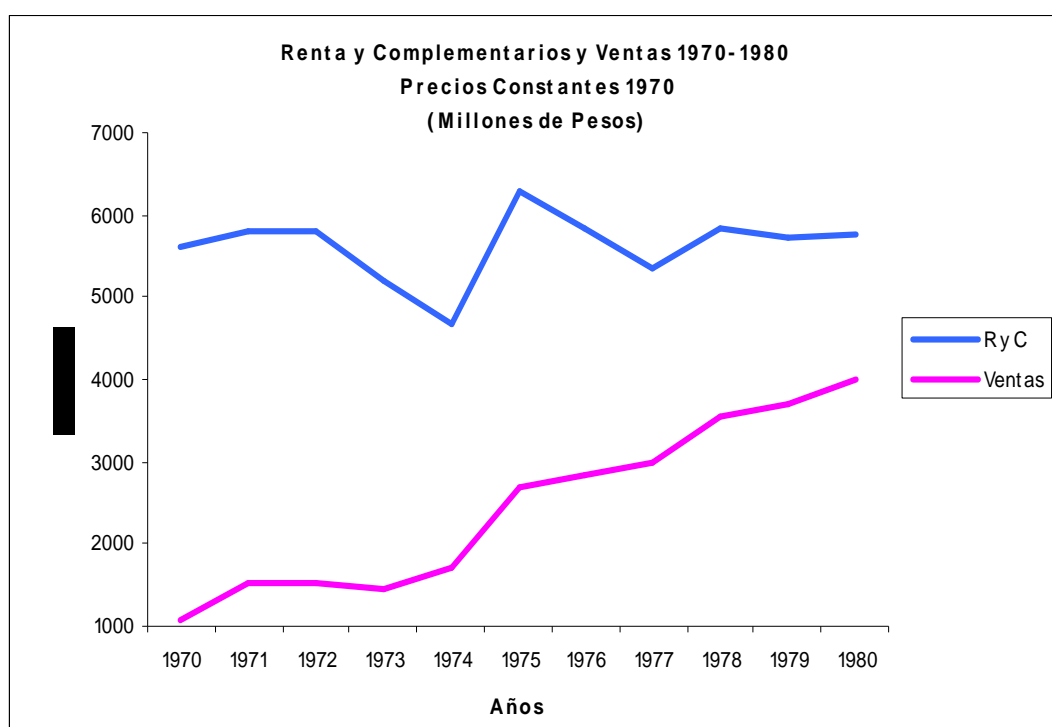
⁷¹ Ibid., p. 149.

⁷² Ibid., p. 164.

década, con un 47,5, resultado muy probable de la tendencia descendente que se registra en los últimos cinco años.

En este análisis se observa, a precios constantes, un crecimiento promedio de 4.5% en el impuesto sobre la renta y de 16% en el impuesto sobre las ventas. Tales incrementos están afectados por el elevado crecimiento del año 1.975, año en el cual se manifiesta el impacto inicial de la reforma de 1.974. (Ver Gráfica 5).

Gráfica 5. Renta Complementarios y ventas (%).



Fuente: CABRERA GALVIS, Mauricio. El Estado y la actividad económica. Bogotá: Presencia Ltda, 1981. P. 165.

Tanto el Impuesto de Renta y Ventas presentaron un repunte en el año de 1975, se puede observar como empezaron a presentar un declive hacia los años 1976-1977, año en que se presentan las contrarreformas y también se le atribuye a un aumento en la tasa de evasión. Hacia el año gravable de 1978 la reducción de los impuestos liquidados se debió al nuevo ajuste por inflación por la Ley 54 de 1977 de las contrarreformas, como aumentos del índice de elusión –evasión.

7. LA SITUACION LEGAL

En Colombia, la estructura de los tributos nacionales administrados por la Dirección de Impuesto gravita sobre dos tributos básicos: el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre las ventas. El impuesto sobre la renta es un impuesto directo, que recae sobre los contribuyentes individualmente y grava a quienes en la ley están previstos como sujetos pasivos que hayan percibidos ingresos hecho generador del impuesto, susceptibles de producir un incremento neto en el patrimonio. El autor comenta las modificaciones:

La Reforma Tributaria de 1.974 modificó estos dos impuestos con el propósito fundamental de aumentar el recaudo para contribuir así al plan de estabilización del gobierno y además buscando una mejor distribución de las cargas tributarias.

Sobre estos lineamientos el impuesto sobre la renta se estructuró en su ámbito legal a través del establecimiento del régimen de renta presuntiva y del gravamen a las denominadas ganancias de capital. Adicionalmente, el sistema de exenciones se constituyó por uno de descuentos tributarios⁷³.

El impuesto a las ventas es un impuesto al consumo, bajo la modalidad del valor agregado deben liquidar y cobrar los productores, importadores, comerciantes y quienes presten servicios no exceptuados por la ley. el autor nos comenta las modificaciones:

El impuesto sobre las ventas se mantuvo a nivel de productores de bienes procesados, pero se amplió a una serie de servicios, conservándose un régimen de tarifas diferenciales, las cuales se elevaron sensiblemente a raíz de la Reforma.

Mientras el impuesto sobre las ventas se mantuvo incólume en su estructura sustancial, el impuesto sobre la renta fue objeto de una serie de reformas, destinadas en términos generales a mitigar el impacto generado por el nivel tarifario⁷⁴.

⁷³ *Ibid.*, p. 152.

7.1 LEGISLACION PROCESAL

En el campo procesal las reformas adoptadas cobijan tanto el impuesto de renta como el impuesto sobre las ventas. “Inicialmente se expide el Decreto 2821 de 1.974, para luego sufrir un vuelco importante con la promulgación en 1.977 del denominado “Estatuto Contribuyente” (Ley 52 de 1.977)”⁷⁵.

El estatuto del contribuyente se puede definir como la inclusión de nuevos modos de actuar en todo el sistema tributario, con garantías para el contribuyente que le son reconocidas y aplicadas en cada caso.

En la reforma de 1974 el autor nos comenta: “El conjunto de las normas procedimentales reflejan una serie de vacíos que dificultan la cuantificación real del tributo, en un área que requiere claridad y al mismo tiempo flexibilidad de su aplicación. Imprecisiones en este campo conducen a multiplicidad de interpretaciones que riñen con la certeza que deben acompañar todo proceso”⁷⁶.

Según lo revisado a través del estudio estas normas presentaron deficiencias las cuales llevaron a un debilitamiento administrativo, la ley procedimental se diseñó con miras exclusivas a la defensa de los derechos del contribuyente, la cual debe ser más rígida en cuanto a las figuras de excepción, fallos, y sanciones.

El autor lo define así: “Imprecisiones como la existente en los datos básicos y derivados, con enorme dificultad de definición, inciden en la presentación de la declaración, en su adición, en el periodo para revisar y en la misma aplicación de sanciones. A lo anterior se agrega un régimen sancionatorio en ocasiones excesivo y en otros irrisorio, situaciones ambas que hacen inocua la medida”⁷⁷.

Tomando la definición del autor los problemas más graves se presentaron en el régimen probatorio y en un sistema sancionatorio ineficaz, por la falta de sanciones y lo irrisorio de otras y lo recurrente de amnistías.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 152.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 155.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 155.

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 155.

7.2 LAS MODIFICACIONES LEGALES POSTERIORES

7.2.1 La “Contrarreforma” de 1977. El objetivo de la reformas de 1977 era reducir los efectos de la inflación sobre las tablas de tarifas, descuentos del impuesto de ganancias ocasionales.

Desmontar los impuestos a las ganancias ocasionales, renta de goce y actividad ganadera.

Apenas de tres años después de expedida la reforma se presentó la primera modificación legal de importancia, la ley 54 de 1.977, con base en un proyecto del propio gobierno autor de la reforma, después de un relevo en el Ministerio de Hacienda. Los principales cambios que introdujo está ley fueron los siguientes:

El Costo de los activos fijos podría revaluarse hasta un 100 % de la tasa de inflación para propósitos del impuesto de ganancias ocasionales, si la diferencia se invertía en bonos públicos o acciones de sociedades anónimas abiertas.

Se decretó una amnistía de ganancias ocasionales, y se establecieron algunos privilegios especiales para las ganancias de capital efectuadas en ventas de acciones (limitando su gravamen a una tasa máxima del 20%). Se estableció un descuento adicional para todas las sociedades, hasta por un 20% de sus utilidades en exceso de la renta presuntiva mínima en caso de invertir las en acciones de nuevas sociedades anónimas “abiertas” y de “interés nacional”, según clasificación del CONPES. Adicionalmente se descontó el impuesto de renta de las inversiones realizadas por ECOPETROL, Ferrocarriles Nacionales, Colpuertos y las empresas de desarrollo urbano⁷⁸.

⁷⁸ PERRY; CARDENAS, Op. cit., p. 40.

8. DEFICIT FISCAL

La política fiscal de la administración de Alfonso López Michelsen encuentra que las finanzas públicas estaban desequilibradas y que el déficit era inminente; por ello toma la decisión de recortar el presupuesto y revisar a fondo el sistema tributario, el autor considera como consecuencia distintos factores así:

La baja elasticidad de los recaudos tributarios en periodos de inflación; Una política laxa de subsidios, como los que beneficiaban el trigo y las exportaciones; Las practicas de evasión desarrolladas por sectores distintos a los asalariados se estimaban en mas del 33% para los impuestos a la renta y a las ventas; Las demandas sociales, respaldadas en agitaciones y en paros cívicos se habían vuelto urgentes e incontrolables. Los altos niveles de endeudamiento externo previo⁷⁹.

El crecimiento de la inflación registrado en esta época ya que fue el foco de preocupación, por el aumento de los precios y servicios, la reducción de los subsidios y el apoyo estatal de los combustibles y las importaciones de trigo, ya que afecto a un grupo de menores ingresos. Seguimos con la idea del autor nos comenta;

La eliminación del subsidio al trigo recaería pesadamente sobre los sectores de menores ingresos y, en términos generales, estos mismos serian singularmente afectados en sus ingresos reales por el proceso inflacionario. La relación entre los ingresos tributarios y el PIB habría descendido de 11.5 % en 1.965 a 9.0 por ciento en 1.973, debido principalmente a los cambios introducidos por la leyes 5 y 6 de 1.973 sobre estímulos y reforma de la estructura tributaria de las sociedades respectivamente. La injusta distribución de la carga fiscal y de los costos de la inflación en general. A juicio del gobierno, la incidencia fiscal se había vuelto regresiva debido a que los titulares de ganancias ocasionales, quienes más se beneficiaban de las altas tasas de inflación, estaban prácticamente exentos del impuesto sobre la renta⁸⁰.

⁷⁹ CABRERA GALVIS, Op. cit., p. 160

⁸⁰ Ibid., p. 160.

Por este motivo, el gobierno buscó redistribuir las cargas tributarias de una manera más equitativa, combatir la evasión y utilizar eficientemente los recursos públicos, para destinarlos en salud y educación y a los estratos más bajos de la población.

Según el autor el déficit fiscal se define:

El déficit financiero del Estado entendido como la diferencia entre apropiaciones presupuestales y reservas, menos ingresos de tesorería, influía decisivamente en la ampliación de la base monetaria y en la permanencia de las presiones inflacionarias. De acuerdo con las cifras del gobierno, la nueva administración tuvo que hacer frente a un déficit de 3.000 millones de pesos o cerca del 1% del PIB proyectado para ese año⁸¹.

Por este motivo considero evaluar el comportamiento de los ingresos respecto al PIB, ya que toda expansión en la economía se refleja en la tributación, por ejemplo los impuestos directos se constituyeron en la principal fuente de ingresos y los indirectos en menor proporción. “Así, la tasa de crecimiento del PIB para 1.975 aparece como la más baja de la década, 2.3%, pudiendo haber una relación con la notoria baja en el crecimiento de la tributación por concepto del impuesto sobre la renta proveniente de dicho año o sea el recaudo de 1.976, que desciende de un incremento de 34% a un decremento de 7%, en términos constantes”⁸². (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Crecimiento Impuesto Renta y Complementarios %.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PIB (%)	6,6	2,3	5,35	4,9	8,9	1,8
Renta y Complementario %	4,05	5,3	4,47	4	2,19	3,27
Renta y Complementarios (pesos.	4,673,4	6276,2	5832,7	5367,6	5818,8	5710,7

Fuente: Perry R, Guillermo ; Cárdenas, Mauricio. Impuesto Renta y Complementarios. En: Revista del Banco de la Republica. (1974); p. 7. Citado por : Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 61.

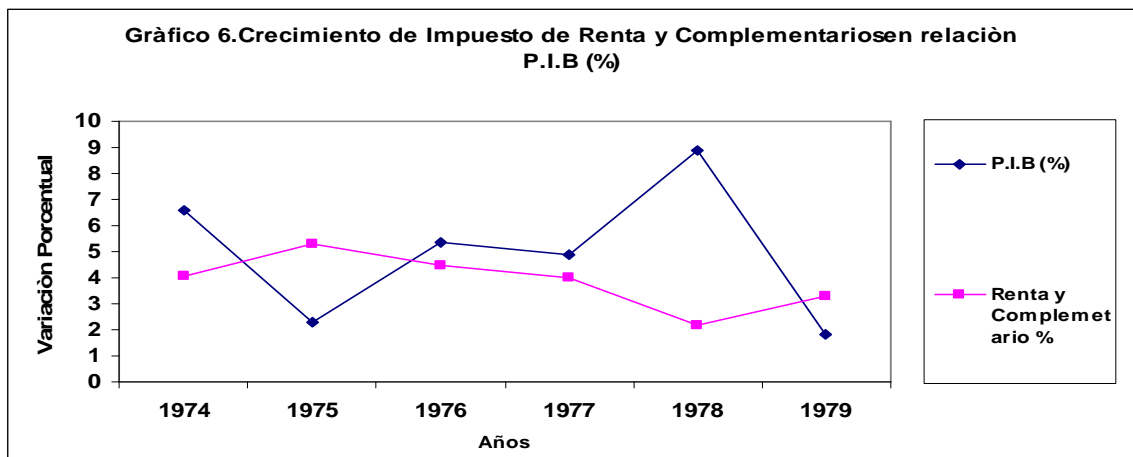
Este cuadro nos permite evidenciar como el comportamiento del PIB, al presentar un incremento no es proporcional al incremento del impuesto de renta. “Sin

⁸¹ PERRY ; CARDENAS, Op. cit., p. 61.

⁸² *Ibid.*, p. 62.

embargo, reanimaciones posteriores de la economía no van acompañadas de reacciones similares por parte de la captación del tributo, pues como puede observarse, para el año gravable de 1.976 (recaudado en 1.977), mientras el PIB creció al 4.9%, la tributación por renta marcó un decrecimiento de 8% ⁸³. (Ver Gráfica 6).

Gráfica 6. Crecimiento de Renta y Complementarios (%)



Fuente: Perry R, Guillermo ; Cardenas, Mauricio. Impuesto Renta y Complementarios. En: Revista del Banco de la Republica. (1.974); p. 7. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 61.

Esta situación se presenta por que el impuesto de renta presenta retrasos con relación al año en el cual es generado, impuesto de renta de un año es recaudado en el posterior. “Igual situación se presentó en el año 1.978, puesto que la tasa de crecimiento del PIB obtuvo un incremento de 8.9%, el más elevado de la década, en tanto que el recaudo del impuesto de renta correspondiente al año gravable señalado disminuyó al 1.9% ⁸⁴.

Tomando en consideración que el recaudo del impuesto sobre las ventas, en general no tiene retrasos con relación al año en el cual es generado, su evolución aparece más acorde con la situación económica, puesto que el aumento de las tasas de crecimiento del PIB va acompañadas de incrementos más que proporcionales del impuesto sobre las ventas.

⁸³ CABRERA GALVIS, Op. cit., p. 62.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 63.

Observemos el elevado incremento del 8% en el recaudo del impuesto de renta del año 1.978, ya que el PIB obtuvo durante el año 1.977 un aumento tan sólo de 4.9%, crecimiento que no explica el aumento ya señalado y que pareciera responder más bien al crecimiento del mismo año 1.978. Para terminar el autor nos refiere la siguiente conclusión:

“En realidad, parte de todas las medidas legales reseñadas constituyen un esfuerzo serio por instrumentalizar la función asignada de recursos, con miras a coadyuvar a una optimización del crecimiento económico, vía presión hacia mayores niveles de eficiencia, vía destinación prefijada de recursos hacia actividades productivas claves, y vía el fomento a la capitalización!”⁸⁵.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 62.

9. EVASION FISCAL

9.1 CUMPLIMIENTO REAL DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

Uno de los objetivos de la reforma fue el de aumentar el recaudo de impuestos a fin de contribuir al programa de estabilización y de generar recursos para financiar el Plan de Gasto público que favoreciera el 50% más pobre de la población. El autor nos ilustra las variaciones de los tributos directos en los respectivos periodos y su incidencia así:

Este objetivo daba una perspectiva al analizar la evolución del recaudo en los últimos años y comprobarse que el esfuerzo tributario y coeficiente de impuestos como la elasticidad expost de los tributos directos, venían decreciendo como resultado del efecto de las exenciones tributarias y de las dificultades de la DIAN para combatir la evasión, significando la pérdida del dinamismo del Estado en la economía y la capacidad para financiar el gasto público. (Ver Tabla No.6)⁸⁶.

Tabla 6. Elasticidad Ingreso Expost Ingresos Corrientes –Periodos 1973-1979 (%)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ingresos							
1 Tributarios	0,82	0,89	1,55	0,79	0,86	0,88	0,84
2 Tributarios Directos	0,47	0,64	2,39	0,37	0,5	0,83	0,87
3 renta Complementarios yEspeciales	0,49	0,64	2,5	0,4	0,49	0,87	0,83
4 Tributarios Indirectos	1,15	1,09	1,04	1,15	1,12	1,15	1,52
5 Ventas	0,76	1,73	3,24	0,85	1,01	0,17	0,17
6 Ingresos no Tributarios	0,38	0,91	0,54	0,81	0,3	0,82	0,37
7 Tasas y Multas	0,34	1,1	0,66	1,52	0,48	0,53	0,22
8 Rentas contractuales	0,65	0,26	0,27	-1	-0,72	0,91	0
9 Total ingresos Corrientes	0,8	0,89	1,51	0,79	0,84	0,91	0,87

Fuente: Perry R, Guillermo ; Cárdenas, Mauricio. Ingresos Tributarios. En: Revista del Banco de la Republica . (1974); p. 7. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 61.

El aumento del recaudo dentro de la Reforma se presentó en términos del producto

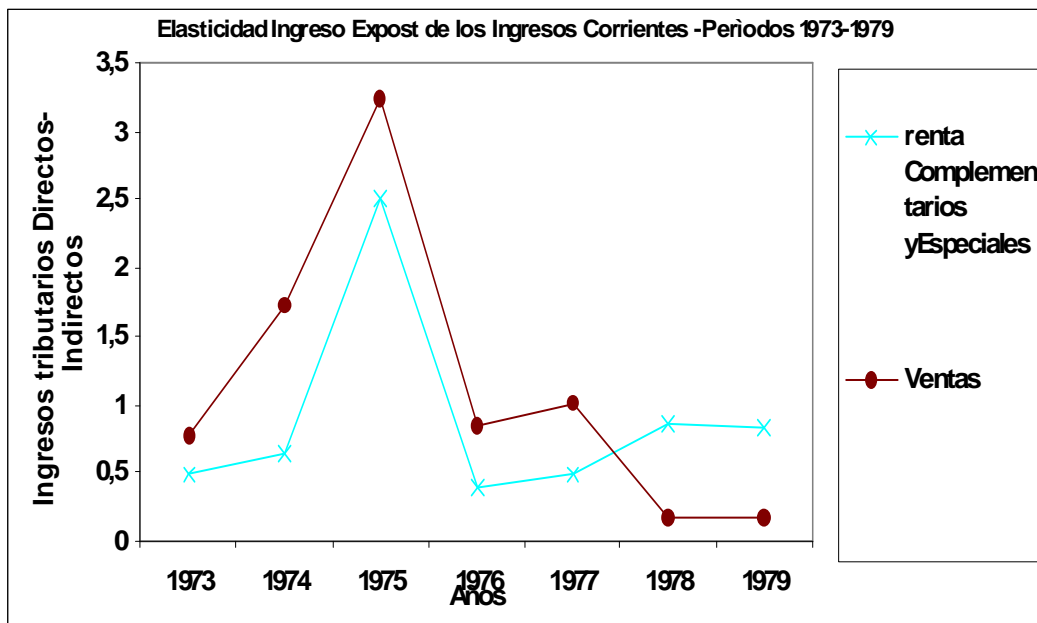
⁸⁶ ARANGO, Sebastián; BUENO, Jaime ; GOMEZ, Flor Angela. Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 36.

del impuesto a las ventas y del impuesto de renta, complementarios, patrimonio y ganancias ocasionales. (Ver Gráfica 7).

La evolución de los recaudos dependieron, además de las retenciones y anticipos, de las liquidaciones de revisión, de los aumentos o disminuciones de la cartera morosa y de la tasa de inflación.

En el caso de los impuesto de ventas los mayores recaudos provinieron de los cambios de tarifas y por la ampliación de la base.

Gráfica 7. Elasticidad ingreso expost de los ingresos corrientes (%)



Fuente: Perry R, Guillermo ; CARDENAS, Mauricio. Ingresos tributarios. En: Revista del Banco de la Republica. (1974); p. 8. Citado por: Diez años de la reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 61.

La tabla No. 7 resume las variaciones del recaudo durante los últimos años. Con excepción del año 1.975, primer año de la reforma, los ingresos corrientes crecieron a tasas reales cercanas al 5% dentro de aquel, el impuesto de renta decreció en valores reales; los impuestos directos crecieron en un 12.0% en promedio. (Ver Gráfica 8).

En el año gravable de 1975, el efecto por el ajuste por inflación pudo ser

compensado por la reducción en el índice de elusión y evasión. Por el hecho de que varias de las medidas de las reformas de 1974 entraron vigencia en el año de 1975.

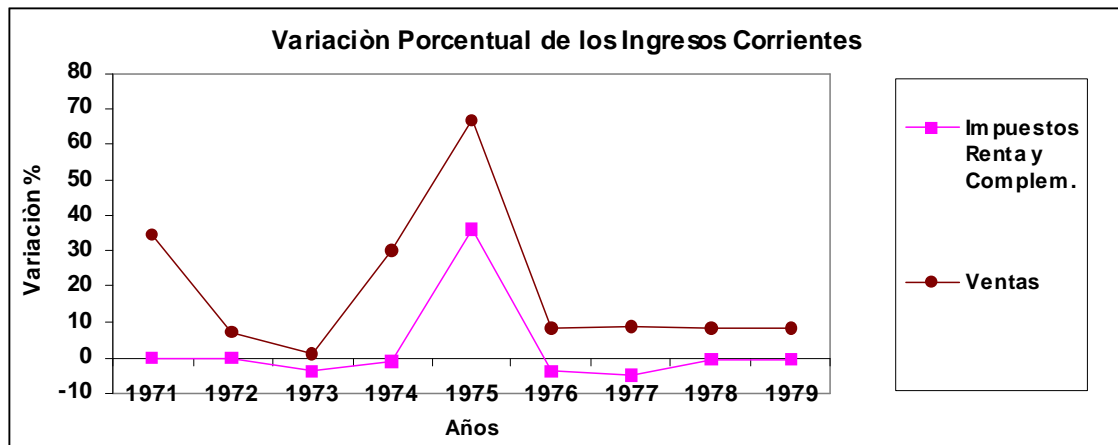
Tabla 7. Variación % de los Ingresos Corrientes

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Impuestos Directos	1,1	8,1	-9,7	-1,1	31,6	-5	-5,2	-0,8	-0,6
Impuestos Renta y Complem.	0	4,0	-4	-1,3	36,3	-4,2	-5	-0,5	-0,4
Impuestos Indirectos	6,7	2,8	12,5	11,4	8,4	13,6	12,7	13,9	12,5
Aduanas	3,2	-3,6	6,2	5,7	-9,7	5,4	7,6	6,5	5,3
C.E.C.	-9,7	0,5	8,2	18,6	-3,6	26,7	30,3	27,5	26,5
Ventas	34,2	7	1,1	30,1	67,1	8,3	8,5	8,2	8,2
Total Ingresos Corrientes	3,7	5,8	0,9	5,8	17	5,1	4,7	4,3	4,1

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Angela. Ingresos tributarios. En: Revista de Dirección General de Impuestos. (1974); p. 1. Citado por: Estructura fiscal Colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 65.

Debe señalarse el gran crecimiento del impuesto al café, el cual representó durante esa época más del 10% de los ingresos tributarios totales.

Grafica 8. Variación % de los Ingresos Corrientes en Términos reales.



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Ingresos tributarios. En: Revista Dirección General de Impuestos: (1974); p. 01 . Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 65.

El precario crecimiento del recaudo frente a las variaciones en el ingreso nacional

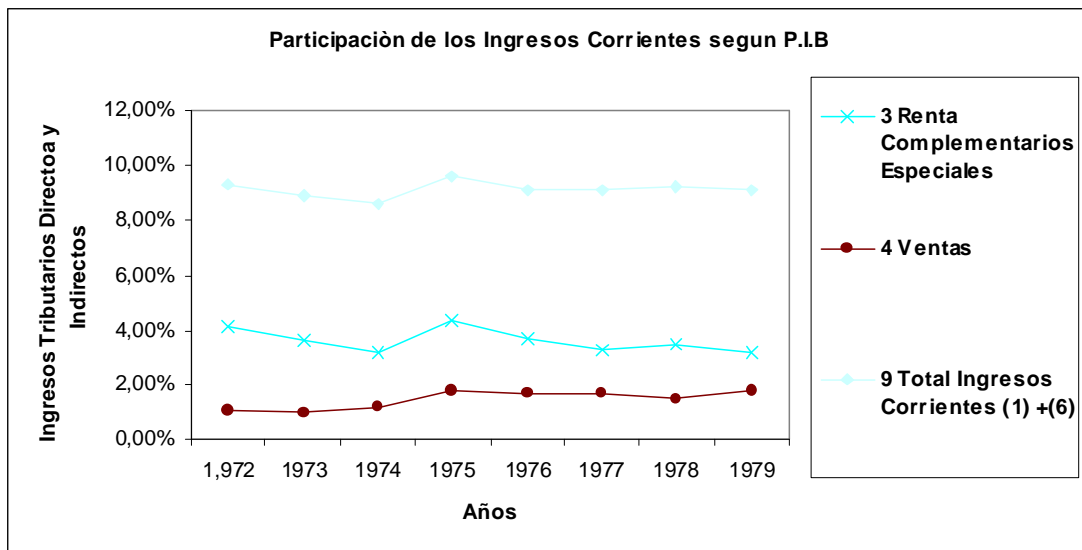
derivo un deterioro paulatino de la elasticidad ingreso de los tributos, tal como lo observamos en la Tabla No.8. Y Grafica 9.

Tabla 8. Participación de los Ingresos Corrientes según (PIB).

	1,972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1 Ingresos tributarios (2)+(4)	8,90%	8.50%	8,30%	9,30%	8,80%	8,90%	8,75%	8,95%
2 Tributarios Directos Renta Complementarios	4,30%	3.80%	3,40%	4,40%	3,70%	3,70%	3,60%	3,70%
3 Especiales	4,10%	3.60%	3,20%	4,30%	3,70%	3,30%	3,50%	3,20%
4 Tributarios Indirectos	4,60%	4.70%	4,90%	4,90%	5,10%	5,20%	5,15%	5,25%
4 Ventas	1,10%	1.00%	1,20%	1,80%	1,70%	1,70%	1,50%	1,75%
6 Ingresos no Tributarios (7)+(8)	0,40%	0.40%	0,30%	0,30%	0,30%	0,20%	0,20%	0,20%
7 Tasas y Multas	0%	0.30%	0,20%	0,20%	0,30%	0,20%	0,20%	0,20%
8 Rentas Contractuales	0,10%	0.10%	0,10%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
9 Total Ingresos Corrientes (1) +(6)	9,30%	8.90%	8,60%	9,60%	9,10%	9,10%	9,20%	9,10%

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Ingresos tributarios y PIB. En: Revista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 65.

Gráfica 9. Participación % de los Ingresos Corrientes según PIB.



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Ingresos tributarios y PIB. En: Revista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 65.

Tal aspecto se traduce en una merma paulatina de la dinámica del sector público en

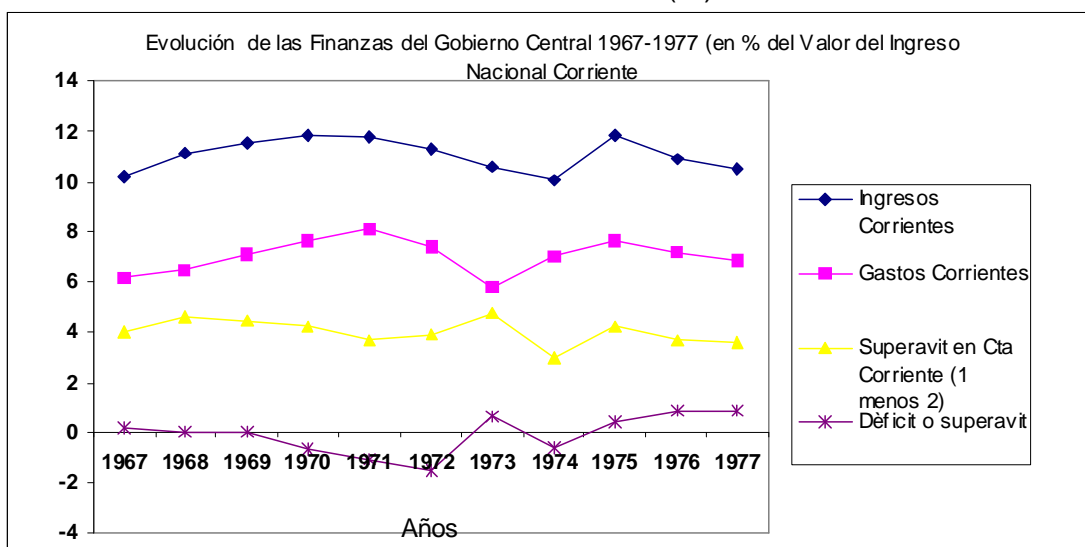
la economía, situación que recoge la Tabla No. 09 y Gráfica 10.

Tabla 9. Evolución de las Finanzas del Gobierno Central en (% del valor del Ingreso Nacional).

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Ingresos							10,5			10,5	
1 corrientes	10,22	11,13	11,52	11,8	11,75	11,3	9	10,01	11,83	9	10,5
a-Ingresos tributarios	9,8	10,6	11,1	11,8	11,8	11	10,1	9,2	11,1	10,5	10,2
b-Ingresos no tributarios	0,42	0,53	0,42	0%	-0,05	0,3	0,49	0,81	0,73	0,4	0,3
Gastos											
2 Corrientes	6,2	6,5	7,1	7,6	8,1	7,4	5,8	7	7,6	7,2	6,9
Superávit en Cta. Cte (1 menos 2)	4,02	4,63	4,42	4,202	3,65	3,9	4,79	3,01	4,23	3,7	3,6
4 Inversión	3,8	4,6	4,4	4,9	4,7	5,4	4,1	3,6	3,8	2,8	2,7
Déficit o superávit G. totales (2mas4)	0,22	0,03	0,02	-0,698	-1,05	-1,5	0,69	-0,59	0,43	0,9	0,9
	10	11,1	11,5	12,5	12,8	12,8	9,9	10,6	11,4	10	9,6

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Finanzas del Gobierno. En: Revista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 6. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 37.

Gráfica 10. Evolución Finanzas Gobierno Central (%)



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Finanzas del Gobierno. En: Revista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá : Norma, 1979. p. 66.

“Esta administración llevo a cabo dos planes para la estabilización, dirigidos a

reducir el déficit fiscal. “La meta de un mayor recaudo, reducción del gasto público dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo para cerrar la brecha”⁸⁷.

Los planes incluyeron políticas monetarias y ordenamiento del sistema financiero por medio de controles de gasto público, reducción de tasas de interés y controles de endeudamiento externo.

La estabilización, aun cuando mencionada con frecuencia por los funcionarios, no aparece claramente definida. Por ella pudiera entenderse en su acepción más amplia, la compatibilidad de elementos tales como moderado crecimiento de precios, obtención de elevadas tasas de empleo y crecimiento del PIB así como equilibrio en el Sector externo de la economía. (Ver Tabla 10)⁸⁸.

Tabla 10. Variaciones Porcentuales Anuales (PIB)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PIB	7,1	6,6	2,3	5,35	5	5,35	1,8
Sector Agropecuario	4	6	5,8	4,27	1,8	4,27	1,26
Sector Comercio	8,6	6,9	1,3	5,2	7	2,2	4,39
Sector Construcción	12,3	5	-4,3	-9	6	-9,9	5,43
Exportaciones Menores	21,8	19,3	16,1	-5,7	8,3	1,45	13,58
Importaciones	35,9	38,8	-11,6	32,5	33,4	10,34	1,45
Desempleo	10	11,8	12,5	11,6	10,2	11,5	11,2
Edificación urbana	21,8	19,3	3,8	5,9	8,52	5,4	4,2
Minería	-4,2	-5,4	3,8	-0,81	8,52	5,4	1,8
Industria Manufacturera	9,4	8,7	6,1	7,09	9,52	7,5	8,2

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Producto interno bruto en la economía. En: Revista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 6. Citado por Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 66.

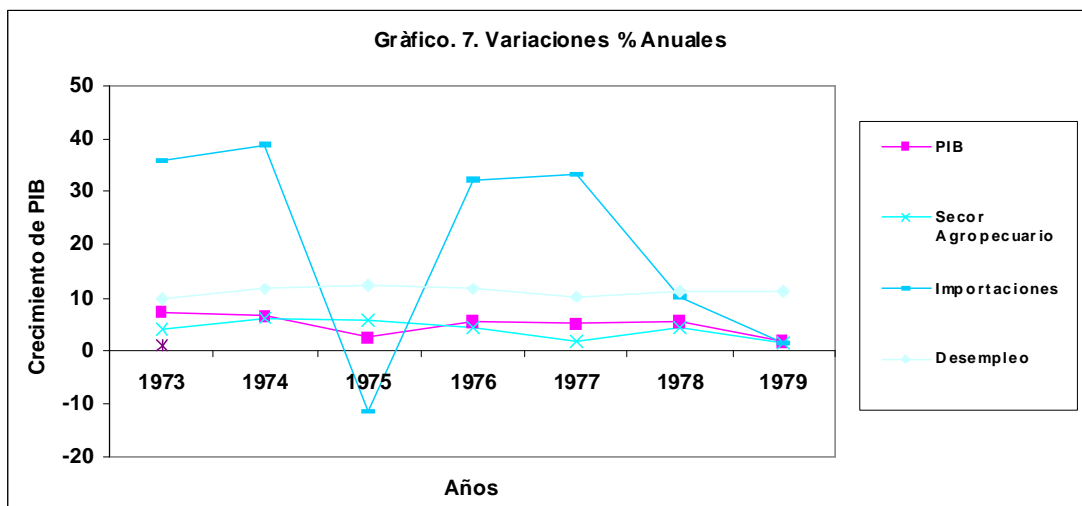
La Hacienda Pública la encargada de los gastos e ingresos de un país, a través de una eficiente utilización de los recursos puede lograr un equilibrio? El autor nos comenta: “La estabilización no fácil de obtener en países medios ni a aun en los más desarrollados; si debe reconocerse que las variables resultado del proceso afectaron negativamente, durante los años inmediatamente siguientes a la Reforma, tal como lo resumen las estadísticas⁸⁹. (Ver Gráfica 11).

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 36.

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 37.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 37.

Gráfica 11. Variaciones % Anuales



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Producto interno bruto en la economía. En: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 6. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 66.

Retomando la idea del autor toda consecuencia de una reforma afecta periodos posteriores, en la investigación se presentaron las contrarreformas en 1977; se promulgan las Leyes 52 y 54, modificando y adicionando el régimen de impuesto sobre la renta y complementarios, estableciendo el origen de la obligación tributaria, las facultades de fiscalización. En el caso de las transferencias el autor nos dice;

Naturalmente, debe aceptarse que una transferencia de recursos del sector privado al público tan considerable, especialmente en 1975, y con evidente animo inicial de redistribuir rentas de estratos económicos altos a bajos, necesariamente había de incidir en la tasa de inversión privada, al menos en el corto plazo. Estabilización, en un sentido restrictivo, es existencia de una "disciplina fiscal" que condujera a aumentos moderados en el nivel general de precios⁹⁰.

De acuerdo con las Tablas No.11,12,13, se observa que si bien el presupuesto total de gastos del gobierno central venía decreciendo, la fracción destinada a inversión ha decaído en tanto que la de funcionamiento se ha elevado.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 37.

De otra parte, la situación fiscal, presupuestal y de Tesorería aun cuando mostró resultados favorables en Diciembre 31 de 1.977 según la (Tabla No. 12 y Grafico 13) no traduce todas las implicaciones financieras del manejo presupuestal del país, como sería tomar en consideración las llamadas “reservas” del presupuesto, los pagos efectivos de la Tesorería General de la República y los giros pendiente de pago ⁹¹.

Tabla 12. Situación fiscal, Presupuestal y de Tesorería (Millones de \$).

Años	Situación Fiscal	Situación Presupuestal	Situación Tesorería
1973	1352	1669,5	-300,7
1974	4660	8128,2	-725,8
1975	1599	3234,8	-3972,9
1976	3509	7187	84,1
1977	*778,0	165,1*	601,4
1978	1316	853	54,2
1979	1823	1615	44,5

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Situación Fiscal. En: Revista de Contraloría General de la Republica. (1975); p. 2. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 69.

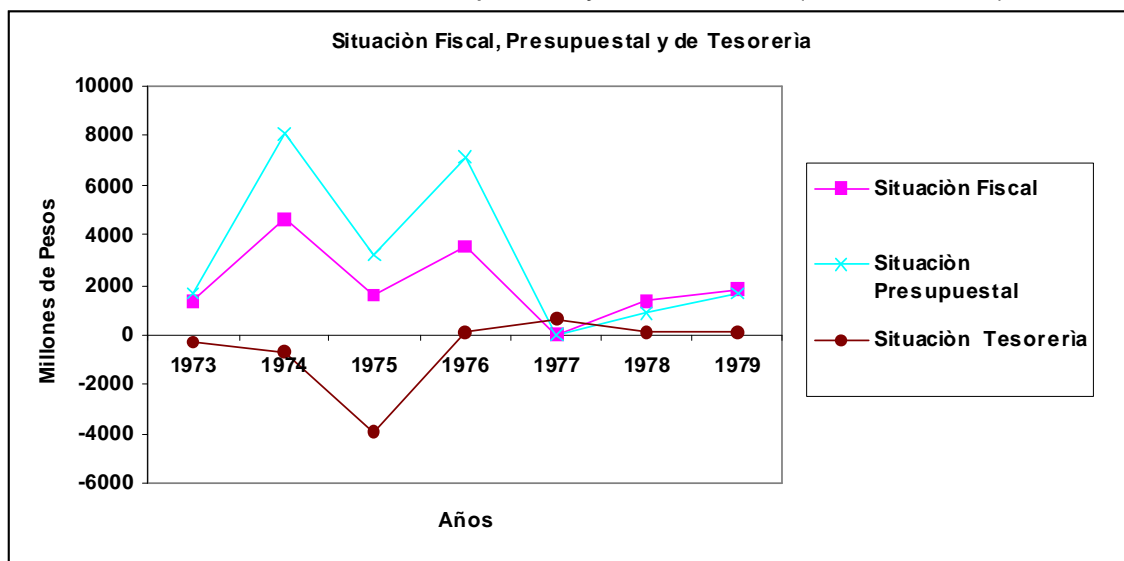
En un Presupuesto General de la Nación deben entrar varios elementos el cual le corresponde al gobierno preparar anualmente, con base en anteproyectos que presentan los órganos que conforman ese presupuesto, revisar si los ingresos legalmente si están autorizados para cubrir los gastos, si es aprobado o no se presenta un proyecto de ley.

La tabla No. 12 muestra un situación presupuestal, como dice el autor no se han reflejado unas partidas “Al hacerlo se comprobaría con sorpresa como los resultados corrientemente presentados a la opinión publica, son lejano reflejo de la realidad fiscal del Estado”⁹².

⁹¹ *Ibíd.*, p. 37.

⁹² *Ibíd.*, p. 37

Grafica 13. Situación Fiscal, Presupuestal y de Tesorería (Millones de \$)



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Situación Fiscal. En: Revista de Contraloría General de la Republica. (1975); p. 2. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 67.

“Así, si bien en Diciembre 31 de 1.977, la Tesorería General de la Republica cerro con un superávit de \$ 604 millones, no debe olvidarse que ello fue en parte posible por la baja ejecución del gasto de inversión (solo un 55.5 %). Véase Tabla No. 11.y Gráfica 12 ⁹³.”

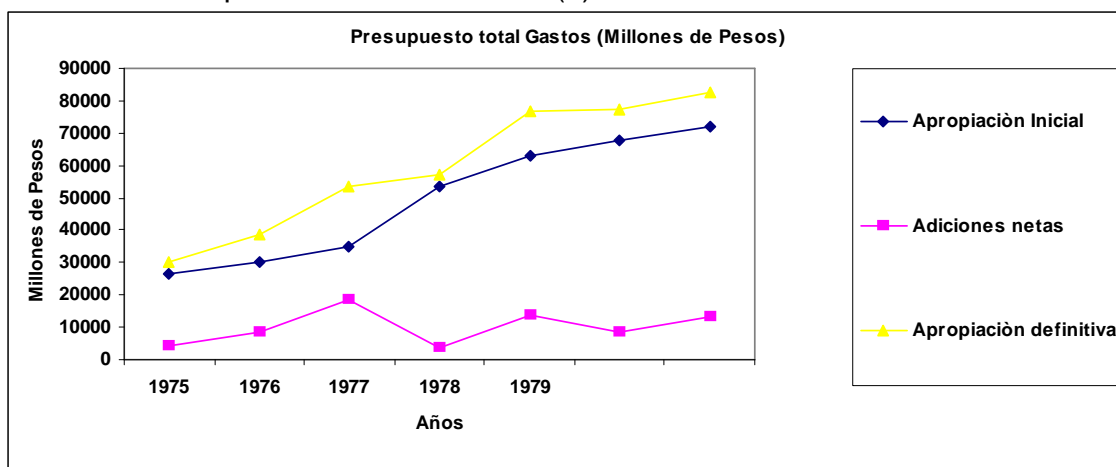
Tabla 11. Presupuesto Total Gastos (Millones de \$)

Año	Apropiación Inicial	Adiciones Netas	Apropiación Definitiva	Variación
				% Anual
1973	26,212,2	4121.2	30,333,4	0
1974	30,303,2	8436.2	38,793,4	27,7
1975	34,854,1	18,434,4	53288,5	37,5
1976	53386,6	3651,2	57037,8	7
1977	62748,2	13935,5	76683,7	34,4
1978	68,009,2	8,424,5	77433,7	12,3
1979	71748,2	12976,5	82675,7	18

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Situación Fiscal. En: Revista de Contraloría General de la Republica. (1975); p. 2. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 67.

⁹³ Ibid., p. 37.

Gráfica 12. Presupuesto Total de Gastos (\$)



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Situación Fiscal. En: Revista de Contraloría General de la Republica. (1975); p. 2. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 67.

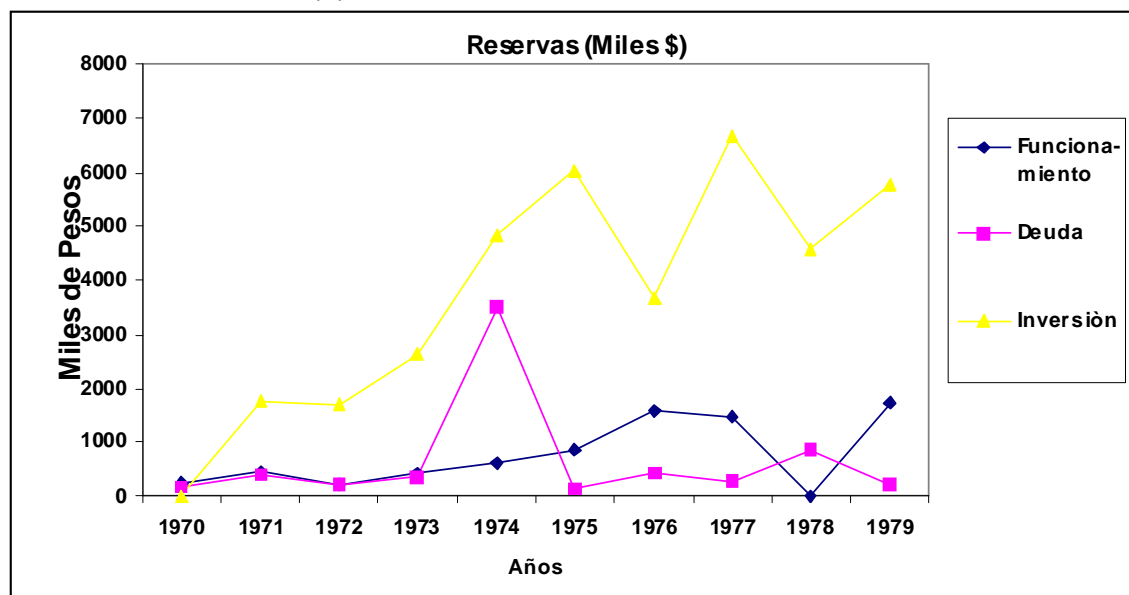
Y a la constitución de “reservas” (gastos aplazados) por valor de \$ 8.562 millones, las cuales crecieron en un 49% respecto a las contabilizaciones en 1.976. (Ver la Tabla 13 y Gráfico14

Tabla 13. Reservas (\$)

Año	Funciona- Miento	Deuda	Inversión	Total	Variación %
1970	243,6	168,2	1,136,4	1548,2	
1971	476,9	404,2	1775,6	2656,7	71,6
1972	225,5	233,2	1678,1	2136,8	-19,6
1973	447,1	356,6	2648,6	3452,3	61,6
1974	614,3	3492	4843,7	5807,2	68,2
1975	862,1	126,4	6015,4	7003,9	20,6
1976	1571,2	425,5	3680,5	5677,2	-18,9
1977	1487,1	301	6679,3	8467,4	49,1
1978	1315,2	852	4579,2	6746,4	20,3
1979	1722,3	231,2	5779,2	2182,7	67,6

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Situación Fiscal. En: Revista de Contraloría General de la Republica. (1975); p. 2. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 67.

Gráfica 14. Reservas (\$)



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Deuda Pública. En: revista de Contraloría General de la Republica. (1975); p. 2. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 67.

Considero importante aclarar la diferencia entre evasión y elusión ya que son términos que se han utilizado a través de la investigación; la evasión es el no pago de la contribución de manera dolosa y elusión es el no pago de las contribuciones de manera lícita, Según el autor:

Varios estudios previos a la Reforma insinuaban niveles de evasión y elusión e el impuesto de renta como en el de ventas. Este aspecto es tan crucial que la Comisión Musgrave considero la evasión como el aspecto más urgente de una reforma tributaria en tanto que se enfatizó la magnitud de la elusión, vía deducciones y exenciones, al contrastar como en Colombia el ingreso gravable en promedio representaba en 1.964, solo el 43% del ingreso bruto en tanto que los EE.UU. significaba el 58%⁹⁴.

Determinando las causas de esta evasión, fueron las exenciones, el debilitamiento administrativo de las entidades de control, y La existencia de un procedimiento tributario que facilitaban en muchos casos para el abuso de contribuyentes inescrupulosos.

⁹⁴ Ibid., p. 38.

Tomando la idea de los autores la Reforma Tributaria de 1.974 se refiere a que eliminó fuentes importantes de elusión y evasión involucradas en incentivos, rentas exentas y algunos vicios del procedimiento tributario, y de otra extendió la renta presuntiva a todos los sectores como una formula para gravarlos, pero se dio lugar a otros.

El autor nos explica el porque: “Ya que impuso a la Dirección de Impuestos Nacionales una carga administrativa para la cual no estaba preparada, derivándose de ello evasión particularmente en el impuesto de ganancias ocasionales causado en la enajenación de activos fijos”⁹⁵.

Como no presentaban mecanismos de control se generaron trámites inadecuados que se reflejaron en los vacíos de las normas dando espacio para los evasores. El autor nos aclara otras prácticas:

Estimulo a los contribuyentes a adoptar “practicas defensivas” para protegerse de los efectos que la inflación creada en la tasa efectiva de impuestos. La evasión en el impuesto de ganancias ocasionales y la inequidad que la inflación creaba en ciertos contribuyentes, dieron paso en parte a la aprobación de las leyes de alivio tributario que como se recuerda, redujeron el impuesto de ganancias ocasionales y corrigieron parcialmente los efectos de la inflación en el esquema tributario⁹⁶.

El autor hace referencia a la Reforma que no pudo consolidar un nuevo procedimiento tributario que eliminara vicios de los cuales se sirven muchos contribuyentes para escapar al espíritu de las normas sustantivas.

Quedo vigente por ejemplo, el plazo de dos años que la DIAN tiene para promulgarse ante cualquier revisión de liquidación privada de tal manera que quedara firme ,el autor se refiere axial :

Ello ha dado origen a la practica generalizada de subvaluar los impuestos liquidados por el propio contribuyente esperando la confirmación de tal estimación y corriendo el leve riesgo de pagar intereses corrientes y de mora mas bajos que la tasa de inflación, en el caso eventual de que el Estado

⁹⁵ Ibid., p. 39.

⁹⁶ Ibid., P. 39.

produzca la liquidación de revisión, representa en promedio un aumento del 80% de los impuestos liquidados por el propio contribuyente “⁹⁷”.

El Procedimiento existente contiene además otra fuente importante de evasión. En efecto, si aún el Estado pudiera practicar la liquidación de revisión, el contribuyente podía discutirla teniendo de nuevo la Dirección de Impuestos que pronunciarse dentro de dos años si aspira a hacer efectiva su decisión.

Tal limite condujo a abusos generalizaos. Las Tablas 14 y 15 muestran que las reclamaciones (1ª y 2ª. Instancia, reposición y apelación) han venido creciendo a niveles inmanejables. En efecto, el total de reclamaciones pendientes de fallo superaba los 217.000 a finales de 1.976, en tanto que los fallos eran de solo 32.154, esto es, un 14% en promedio.

Tabla 14. Comportamiento Histórico de las reclamaciones. Impuesto Renta (\$)

Años	Saldo Inicial	Nuevos Radicados	Existencia Total	Fallos	Saldo	Índice Evacuación
1970	55411	43057	98468	19078	79390	0,19
1971	79390	41670	121060	23150	97910	0,19
1972	97910	44081	141991	26276	115715	0,19
1973	115718	45410	161128	30789	130339	0,19
1974	130339	40875	171214	31826	139388	0,19
1975	139388	42946	182334	29246	153088	0,16
1976	153088	29096	182184	25930	156254	0,14
1977	162005	27005	189010	27920	161090	0,15
1978	175006	30006	205012	28930	176082	0,14

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Impuesto de Renta. En: Revista Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal Colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 71.

⁹⁷ Ibíd., p. 39.

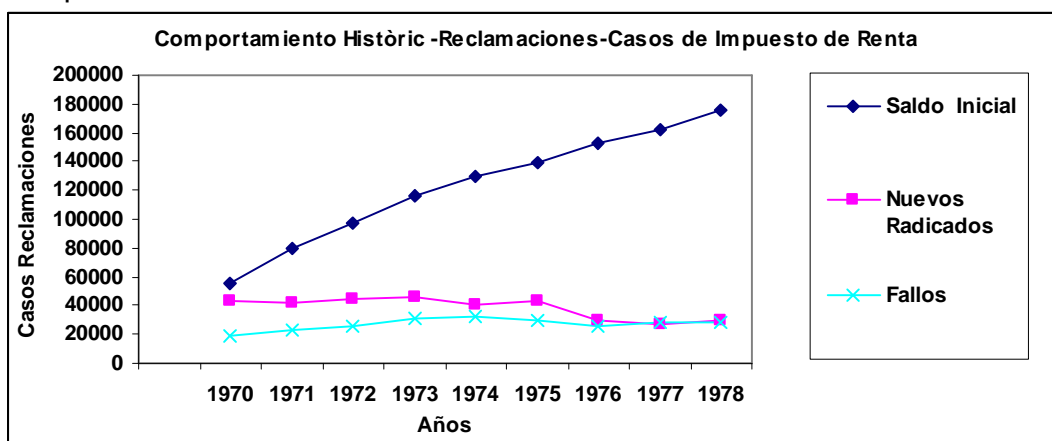
Tabla 15. Comportamiento Histórico de los Recursos 2ª. Instancia (Apelación) Renta (%)

Años	Saldo Inicial	Nuevos Radicados	Existencia Total	Fallos	Saldo	Índice % Evacuación
1970	21957	8742	30699	4760	25939	0,16
1971	25989	11158	37147	5867	31280	0,16
1972	31225	12835	44060	9300	34760	0,21
1973	34760	18598	53358	9908	43450	0,19
1974	43450	18236	61686	8441	53245	0,14
1975	43450	12449	55899	6388	49511	0,11
1976	59306	8483	67789	6224	61565	0,09
1977	58332	10552	68884	6550	62334	0,10
1978	62885	9552	72437	7206	65231	0,10

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Impuesto de Renta. En: Revista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 71.

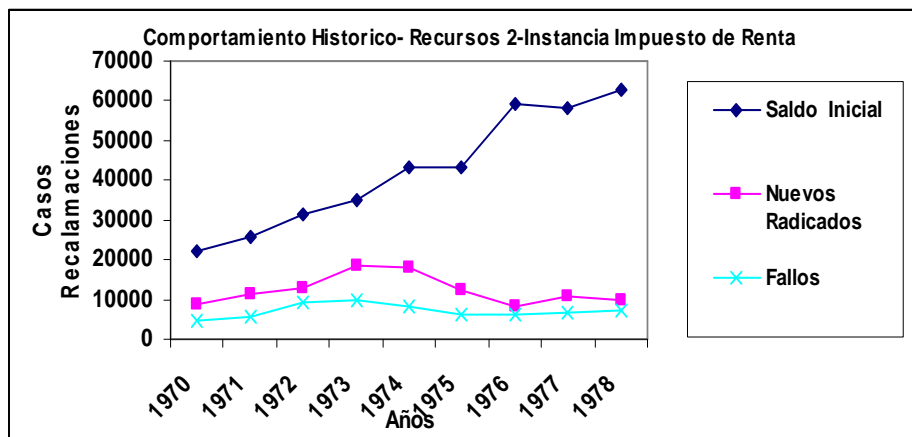
El valor de tales liquidaciones reclamadas se estima en \$ 10.000 millones. El problema se hace más patente al comprobar que año tras año, los casos investigados de auditoria se venían reduciendo y no obstante ello, el índice de evacuación de reclamaciones también ha venido disminuyendo. (Gráfica No.15 Y 16).

Gráfica 15. Comportamiento Histórico-Casos- Reclamaciones Renta y Complementarios.



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Impuesto de Renta. En: Revista Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 71.

Gráfica 16. Comportamiento Histórico de los Recursos- Casos -(Apelación) Impuesto Renta.



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Impuesto de Renta En: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 71.

Como quiera que el índice de evacuación de recursos en el impuesto de renta en la primera instancia sea del 14%, la probabilidad de que allí prescriba es del 86%. Si asumimos que el fallo fuere oportuno, queda al contribuyente la posibilidad de que prescriba en la segunda instancia. Como en ella el índice de evacuación es del 9%, el 91% de las apelaciones prescriben. Consiguientemente el contribuyente tiene una probabilidad del 98.7 % de ganar el recurso por prescripción cumplidas las dos instancias.

Pero aún más, si el Estado lograba pronunciarse dentro del término de dos años respecto de la reclamación presentada por el contribuyente, a éste le quedan todavía dos caminos dilatorios que minimizan sus impuestos. De una parte, someter su alegato ante los tribunales Administrativos o el Consejo de Estado, trámite que puede durar varios años; de otra, “enfrentar” el proceso de cobranzas de la Dirección de Impuestos compuesto de 52 pasos que anteceden al embargo.

En 1.974 el Congreso Nacional expidió la Ley No. 52 comúnmente llamadas “El Estatuto del Contribuyente”. Tal estatuto quiso aproximar la filosofía del Código Tributario, preparado para la administración Pastrana Borrero. Aún cuando a aquel contiene elementos que mejoran la relación Estado –Contribuyente, incorpora nuevos condicionantes para la elusión de los tributos. Así por ejemplo:

“Estableció el llamado “acuerdo pago “para deudores morosos consistente en convenir con el contribuyente el pago de las deudas atrasadas. Dicho acuerdo de pago al suscribirse, habilitaba al contribuyente para obtener Paz y Salvo y reducir los intereses a un 18%. Fácil es imaginar el estímulo que ello brinda a los contribuyentes para convertirse en morosos y negociar un acuerdo de pago⁹⁸”.

“Los programas administrativos de la Dirección de Impuestos contra la evasión representados en la auditoria mostraban un continuo deterioro. Se tiene por ejemplo que durante 1.976 fueron investigados solo 22.673 casos sobre un total de 2.274.835 declaraciones de renta presentadas en 1.974, esto es el 1.0% (Ver Tablas Nos. 16 y Gráfico 17) “⁹⁹”.

Tabla 16. Rendimiento Histórico de las Actividades a Nivel Nacional (Miles de \$).

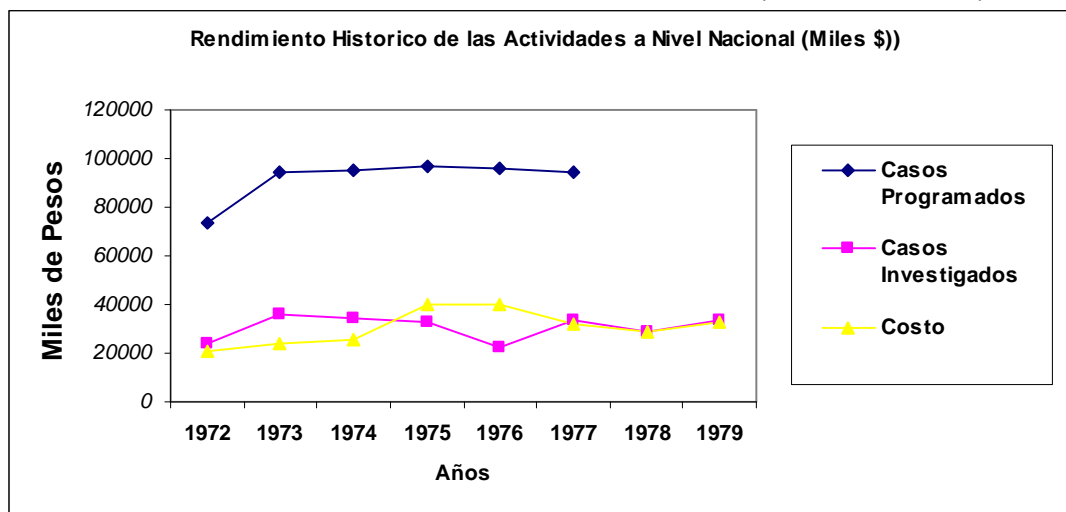
Años	CASOS			INDICES					
	Fuerza Fiscalizadora	Programados	Investigados	Costo	Producción	Cumpli* \$	Producción Auditor \$	Producción Caso \$	Costo beneficio %
	1	2	3	4	5	3/2			4/5
1972	*	*	24,038	21073	312,905	*			7
1973	*	*	35,835	24400	840,594	*	*	23	3
1974	263	73668	34,452	25848	1045745	47	3,976	30	2
1975	343	94518	32,802	39960	1,192317	35	3476	36	3
1976	353	95052	22673	39996	1591536	24	4,509	70	3
1977	373	96600	33260	32302	1295536	34	3,312	32	2
1978	452	96320	28960	28952	1236590	30	4203	35	2
1979	457	94265	33806	33023	1458923	36	4803	42	2

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Evasión Impuesto de Renta. En: Revista de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 8. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 72.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 40.

Gráfica 17. Rendimiento Actividades Auditoria Nacional (Miles de Pesos).



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Evasión Impuesto de Renta. En: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 8. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 72.

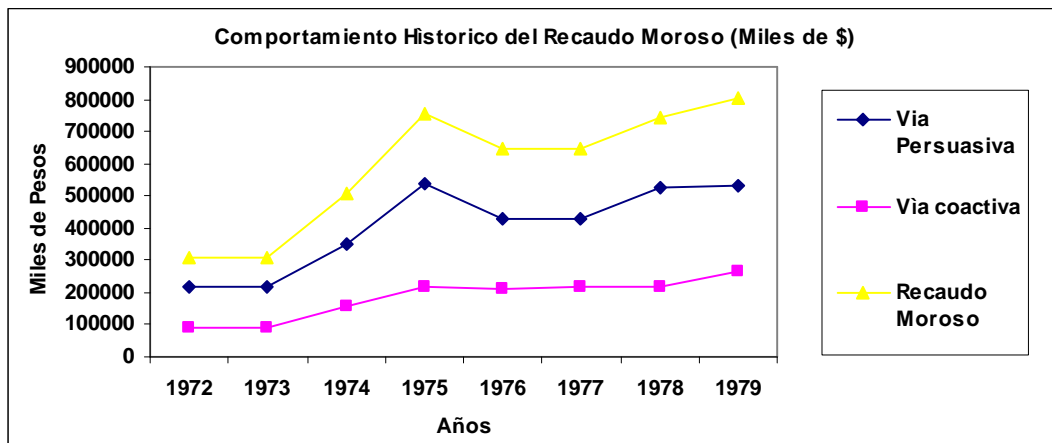
Adicionalmente, la cartera neta morosa en el impuesto de renta estimada en \$ 16.476 millones difícilmente se cobraba pues, por ejemplo, en el año 1.976, apenas se hicieron efectivos un poco mas de \$ 644 millones (Ver Tabla No. 17 y Gráfico 18).

Tabla 17. Comportamiento Histórico del recaudo Moroso (Miles de \$).

Años	VIA PERSIASIVA	VIA COACTIVA	Total Recaudado Moroso	Participación sobre lo recaudado
	Recaudados	Recaudados		
1972	214,521	91457	305978	1,8%
1973	217,718	92905	310623	1,4%
1974	347,994	157314	505308	1,8%
1975	537,427	217210	754637	1,8%
1976	429990	214210	644200	1,2%
1977	427524	216220	643744	
1978	522538	220320	742858	
1979	532659	268120	800779	

Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Evasión Impuesto de Renta. En: Revista de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 72.

Gráfica 18. Comportamiento histórico recaudo moroso(Vía persuasiva-Coactiva) (\$)



Fuente: ARANGO Sebastián; BUENO, Jaime; GOMEZ, Flor Ángela. Evasión Impuesto de Renta. En: Revista de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1976); p. 5. Citado por: Estructura fiscal colombiana. Bogotá: Norma, 1979. p. 72.

En esta grafica se observa como en el año de 1.975 se presenta un alto índice de cartera morosa por obligaciones determinadas en liquidaciones privadas, oficiales.

En este mismo porcentaje un alto grupo de contribuyentes que se acogen a la invitación de la DIAN por la vía persuasiva evitando la posibilidad de un cobro por vía ejecutiva o coactiva.

Esta es una buena opción que se les presenta a los contribuyentes para evitar la posibilidad de cobro de dudas fiscales por vía ejecutiva ante jueces del circuito.

Para terminar miremos una conclusión de nuestro autor:

Es inobjetable que tanto la crecida suma de impuestos por cobrar como la elevada cuantía de los impuestos discutidos, explican un alto porcentaje el déficit crónico real del Gobierno Central que como se sabe resulta de comparar, en nuestra estructura presupuestal, el reconocimiento de ingresos (Liquidaciones privadas y liquidaciones de revisión en el caso de impuestos de renta) con gastos presupuestales en base a los referidos reconocimientos.

Cabe preguntarnos ahora, porque una Reforma como la del año 1.974 que contó con un sólido respaldo técnico, que experimento el escrutinio de especialistas y políticos por casi seis años y que fue expedida mediante el amplio respaldo electoral del Presidente López, vio desvirtuados sus objetivos y solidificadas algunas posiciones que permitieron ya contra reformas.

Los resultados nos llevan a intentar un examen de la estrategia de la estructura tributaria, de los vacíos conceptuales, de los instrumentos utilizados y de las grandes omisiones que explicarían las desviaciones respecto de los objetivos buscados¹⁰⁰.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 42.

10. CONCLUSIONES

- Todos los presidentes durante las diferentes administraciones han tenido como prioridad controlar el gasto público, pero siempre se escucha que se hace insuficiente y nace la necesidad de incrementar las arcas del Estado. ¿Por qué las reformas tributarias? Considero que son uno de los instrumentos necesarios y suficientes para el buen funcionamiento de las instituciones y para obtener la base del presupuesto general de Nación.
- Cada país tiene una estructura y una de las formas del recaudo de estos ingresos son los impuestos, y lograr así redistribuirlos en una mejor inversión social, salud, gastos administrativos.
- Alfonso López Michelsen periodo presidencial 1974-1978, recibe al país después del ultimo periodo del frente nacional en un déficit fiscal y con un índice de inflación mas alto de la historia en Colombia, el cual lo condujo a Decretar la Emergencia Económica. Ante esta difícil situación económica y social que se estaba evidenciando en ese año de 1.974, las finanzas públicas desequilibradas y ante el continuo incremento déficit fiscal con el principal propósito de aumentar los ingresos por recaudos establece como objetivo revisar el presupuesto y el sistema tributario.
- La reforma tributaria de 1974 afecto la estructura tributaria del impuesto de renta y patrimonio, ventas, herencia y donaciones. La reforma de 1974 incremento las tarifa del impuesto de renta al 56%, el impuesto de ventas amplio la base y subieron tarifas y en renta se modifico tarifas y se elimino exenciones.
- Considero que la implementación de la reforma tributaria fue un mecanismo de recaudo a corto plazo muy efectivo, ya que se logro determinar a través de la investigación como en los dos primeros años de implementar la reforma se dio un balance positivo de recaudos.
- Es importante resaltar que todas las modificaciones efectuadas en los impuestos lograron incrementar los ingresos, por lo tanto el efecto se vio reflejado en la reducción del déficit fiscal.

- En cuanto al mejoramiento de la evasión limito a los contribuyentes a seguir ciertas prácticas que iban en deterioro de los ingresos del Estado.
- Sin embargo hay que resaltar que en los dos años siguientes se expiden las contrarreformas en 1977-1979, porque el efecto inicial venía decreciendo, Y se incrementaron los índices de evasión. Puedo concluir que la reforma inicialmente cumplió su objetivo de incrementar recaudo pero no fue suficiente, para suplir la deficiencia del gasto público y de la evasión. Se presentaron falencias en los procesos administrativos de la DIAN.
- Personalmente creo que las reformas tributarias deben ser estructuradas a largo plazo, y no solamente para incrementar ingresos en el presente, mientras los contribuyentes no tengan la cultura de contribuir al Estado, siempre existirá la evasión.

BIBLIOGRAFIA

- ANGULO, Jaime. El Déficit Fiscal de 1.974. Bogota: Temis, 1.975. 250 p.
- ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Bogotá: Kimpres Ltda., 1.974. 340 p.
- ARANGO, Sebastián; BUENO, Jaime, GOMEZ, Flor Ángela. Estructura Fiscal Colombiana. Bogotá: Norma, 1.979. 446 p.
- CABALLERO ARGAEZ, Carlos. 50 Años de la Economía Colombiana-de la crisis de los Treinta a la del Ochenta. Bogotá: Editorial Presencia Ltda., 1.987. 238 p.
- CABRERA GALVIS, Mauricio. El Estado y la Actividad Económica. Bogotá: Editorial Presencia Ltda., 1981. 265 p.
- FERNANDEZ BOTERO, Eduardo. Estudio sobre la Constitución Política de Colombia. Bogotá: Norma, 1.978. 380 p.
- GARZON PACHECO, Alberto. El Impuesto a las Ventas en Colombia. Bogotá: Legis Editores, 1980. 150 p.
- JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública. Bogotá: Tercera Edición, 1935. 205 p.
- LOPEZ GARAVITO, Luis Eduardo. Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano. Bogotá: Editorial Salamanca, 1.998. 499 p.
- OSPINA LOPEZ, Jairo. Análisis de la Emergencia Económica y Social de Colombia 1974. Santiago de Cali, 1985, 185 p. Trabajo de Grado (Ingeniero Industrial). Universidad Autónoma de Occidente. Facultad de Ingeniería Industrial. Área de Ciencias Económicas.
- PERRY R, Guillermo; CARDENAS S, Mauricio. Diez Años de Reforma Tributaria en Colombia. Bogotá: editorial Universidad nacional de Colombia, 1986. 301 p.
- RESTREPO, Carlos Lleras. La Reforma Tributaria y las Sociedades Nacionales. Bogota: Nueva frontera, 1.974. 280 p.
- SACHICA, Luis Carlos. La Reforma Constitucional de 1.968. Bogotá: Temis, 1.969. 260 p.