

ANÁLISIS POLÍTICO DE LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 1986-2006

VÍCTOR MAURICIO CASTAÑEDA RODRÍGUEZ

**Tesis de grado para optar al título de
Magister en Ciencias Económicas**

Director

CESAR AUGUSTO GIRALDO

Doctor en Economía

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

MAESTRÍA EN CIENCIAS ECONÓMICAS

2010

RESUMEN

Este trabajo, a partir de una revisión de los principales resultados de la perspectiva ortodoxa de la tributación, el análisis del proceso por el que han debido transitar las nueve (9) reformas tributarias de orden nacional en Colombia durante el periodo 1986-2006 y la condicionalidad interpuesta por actores externos, evidencia el marco político en que los intereses particulares han logrado interferir en la función legítima del Estado para establecer la política tributaria, lo cual es caracterizado por una presión para que impuestos indirectos como el IVA sean el rubro principal de ingresos públicos corrientes bajo estructuras planas, compensándose la desgravación a las actividades de comercio exterior y las prerrogativas en torno a los impuestos directos. No obstante, esto se presenta como una tendencia necesaria para minimizar la distorsión acaecida a la economía por la intervención estatal y lograr un alto grado de eficiencia, también se puede relacionar con la demanda de actores como los acreedores financieros internacionales, para que se les garantice el efectivo servicio a la deuda externa y se propendan tratos preferenciales a sectores y colectividades determinadas.

Como conclusión general, se argumenta que la dinámica que cobró la política tributaria en el país desde mediados de los 80's no se puede asociar en sus motivaciones reivindicadas por el gobierno, al inequívoco seguimiento de principios surgidos aparentemente de la razón humana, según lo intentan mostrar actores como el FMI, que insistentemente citan resultados propios del marco teórico ortodoxo como fundamento de legitimidad de sus acciones y políticas impuestas a los países deudores. Así, es claro que ámbitos de negociación como el inherente a la relación entre gobierno y agentes supranacionales o la actividad legislativa adelantada por el congreso, constituyen campos fértiles para la materialización de intereses particulares en la ley fiscal y tributaria, aspectos que no se podría abordar desde el enfoque de la tributación óptima.

Palabras claves: Política tributaria, reformas tributarias, intereses particulares, tributación óptima, legitimidad.

Clasificación JEL: H20, H21, H22

ABSTRACT

This work through a review of the main results of the orthodox view of taxation, the analysis of the process for which should have passed the nine (9) domestic tax reforms in Colombia during the period 1986-2006 and the conditionality imposed by external actors, shows the political framework in which special interests have succeeded in interfering with the legitimate function of the state to set the tax policy, characterized by a pressure to indirect taxes such as VAT are the main source of funding under flat structures, offsetting the unlevying of foreign trade activities and prerogatives regarding direct taxes. Nevertheless, it is presented as a necessary trend to minimize the distortion occurred to the economy by government intervention and achieve high degree efficiency, it can also be related with the demand of particular agents like international financial creditors, to ensure them the appropriate external debt service and sponsor preferential treatments to certain sectors and communities.

As a general conclusion, it is argued that the tax policy dynamics in the country since the mid 1980's can not be associated since its motivations, which were initially claimed by the government, with the unambiguous monitoring of principles emerged apparently of the human reason, in the same way as actors like the IMF attempt to show, quoting repeatedly the orthodox theoretical framework's results as the foundation of legitimacy for their actions and policies imposed to debtor countries. Thus, it is clear that negotiating areas such that embedded in the relationship between government and supranational agents or the legislative activity made by Congress, are fertile fields to individuals impose their interests about the tax law and tax issues, aspect that can not be studied from the optimal taxation approach.

Key words: tax policy, tax reforms, particular interests, optimal taxation, legitimacy.

JEL classification: H20, H21, H22

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
1. La economía política de la tributación	8
1.1 Fundamentos de la tributación óptima	9
1.1.1 Las cuatro Máximas de Adam Smith	9
1.1.2 Los aportes de Pigou y Ramsey	11
1.1.3 Los aportes de Diamond y Mirrlees	13
1.1.4 La regla de la proporcionalidad	15
1.2 Algunas críticas al enfoque de la tributación óptima	17
1.2.1 Análisis de las decisiones individuales desde los aportes de Kahneman, Tversky y otros	17
1.2.2 El problema de la agregación de preferencias y el teorema de la imposibilidad de Arrow	19
1.2.3 La visión del gobierno como un dictador benevolente	22
1.3 Consideraciones políticas de la estructura tributaria auspiciada por la ortodoxia	24
1.3.1 Elementos de la política tributaria defendida por los organismos multilaterales	24
1.3.2 Reflexión acerca del Consenso de Washington y su efecto para Colombia	25
2. Tendencias de la estructura tributaria colombiana en el periodo 1986 – 2006	28
2.1 Evolución de la estructura tributaria colombiana en el periodo 1986-2006	28
2.1.1 Análisis de las tendencias generales	29
2.1.2 Inclusión de impuestos temporales en la estructura tributaria	33
2.2 Efectos atribuibles a las reformas tributarias del periodo 1986-2006	35
2.2.1 Incrementos del recaudo	36
2.2.2 Propagación de exenciones	39
2.2.3 Efectos adversos de los impuestos introducidos como temporales	42
2.3 La influencia de intereses particulares en la política tributaria	44
2.3.1 El papel de los acreedores del Estado en la dinámica de su política tributaria	45
2.3.2 Consideración de la incidencia de otros particulares en las leyes tributarias	48
3. Las implicaciones de la condicionalidad de las instituciones multilaterales en la política tributaria de Colombia	51
3.1 Antecedentes - política macroeconómica y financiera de los acuerdos con el FMI	51
3.1.1 Acuerdo de 1999	52
3.1.2 Acuerdos de 2003, 2005 y 2006	54
3.2 Correspondencia entre las reformas tributarias consideradas en los acuerdos y las leyes promulgadas	58

3.2.1 Reforma de 2000	58
3.2.2 Reforma de 2002 y 2003	61
3.2.3 Reforma de 2006	63
3.3 La relación: Instituciones multilaterales - gobierno y congreso	65
3.3.1 Consideraciones en materia fiscal y perspectiva de la política tributaria	65
3.3.2 Reflexiones acerca de la relación impuesta entre política tributaria y crecimiento	69
 Conclusiones	 74
 Bibliografía	 76
 Anexos	 80
Anexo 1 Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes	80
Anexo 2 Reseña de las principales reformas tributarias en el periodo 1986 – 2006	86
Anexo 3 Comparativo entre los proyectos de reforma tributaria de iniciativa ejecutiva y las leyes aprobadas en el periodo 2000-2006	101

INTRODUCCIÓN

Los impuestos como principal fuente de financiamiento con que cuenta un Estado, se tornan en un elemento central que delimita su grado de intervención en la economía ya sea bajo la percepción de un Estado de bienestar o como un regulador que debe garantizar las condiciones para que el mercado pueda operar eficientemente. Es en este sentido, que en la literatura hacendística los dos temas centrales de la discusión son la determinación de los bienes y servicios públicos a proveer por el Estado y su respectiva financiación, lo cual demanda del cobro de impuestos con un costo social representado en la desutilidad que se genera para los contribuyentes, pues equivalen a un cambio en la propiedad de recursos en la economía entre sector público y privado, donde este último no recibe una contraprestación directa. Al respecto, este problema ha sido abordado predominantemente desde un enfoque microeconómico, conocido como el de la tributación óptima, que delimita el objetivo del gobierno en minimizar el efecto nocivo de cobrar impuestos o maximizar el bienestar social, teniendo en cuenta que los bienes y servicios públicos serán ofertados según las preferencias de los ciudadanos y que su producción requiere de determinado nivel de recaudo.

No obstante a todos los supuestos simplificadores que este enfoque emplea en su formulación y las consideraciones que hace acerca de los agentes económicos, se ha convertido en la perspectiva hegemónica de modo que casi toda política económica que concierne a la tributación, para ser presentada como producto de la razón y concederle legitimidad, se denota haciendo alusión a los resultados de la tributación óptima, como por ejemplo la minimización de la pérdida de eficiencia utilizando estructuras planas que tratan de imitar al efecto de los impuestos de suma fija, dejando abandonado el análisis político y social que precisamente respalda el poder materializado en el Estado para cobrar impuestos..

En consecuencia, este trabajo busca evidenciar las falencias del enfoque de la tributación óptima en que el componente político de la tributación resulta relegado, al asumirse que todos los agentes que intervienen en fases como la formulación o ejecución de las reglas fiscales actúan a favor del bienestar público sin que su interés egoísta se haga presente, lo que equivale a asumir que los individuos cuando ocupan un cargo público también cambian de mentalidad, pues mientras son funcionarios del Estado procuran actuar a favor del pueblo que directa o indirectamente los elige, pero tan pronto pierden su investidura son objeto de estudio desde el mismo enfoque microeconómico en un contexto privado, siendo entonces considerados individuos egoístas y

asociales que al actuar persiguiendo su propio bienestar en una economía de competencia perfecta, contribuyen a promover el interés social¹.

Así, la hipótesis que se esgrime en este trabajo es que la consideración adicional del ámbito político de la tributación permite explicar de mejor forma la dinámica en la estructura tributaria de un país o región, la cual esta condicionada a intereses y presiones de orden económico, político y social, a pesar que suelen ser disfrazados aludiendo a consideraciones de interés general. En particular se estudia la estructura tributaria colombiana en el periodo 1986-2006, que coincide con una fuerte intromisión de las instituciones multilaterales en el diseño y puesta en marcha de un conjunto de políticas económicas en América Latina en que se incluía el aspecto fiscal. Cabe aclarar que aunque una investigación de este tipo requiere de un análisis formal de una extensa lista de intereses de diversa índole que pudieron incidir efectivamente en las reformas tributaria del periodo analizado, debido a las limitaciones de disponibilidad y acceso a información fidedigna, nos concentrarnos en casos puntuales, dejando abierta la propuesta de una investigación histórica que permitiera profundizar en el estudio de la economía política de la tributación.

Bajo las consideraciones anteriormente expuestas, el tema de estudio se desarrolla en tres capítulos. El primero hace una presentación resumida de los principales resultados de la tributación óptima en que se subrayan algunos problemas y delimitaciones relacionados a la formulación de supuestos extremadamente restrictivos, lo que no solo se constituye en un obstáculo a su aplicación como reglas de política económica, sino que además explica muchas de las contradicciones que se revelan cuando se hace una revisión de la estructura tributaria auspiciada en Colombia, pues la lectura apolítica de la economía pasa inadvertidamente los efectos que tiene la lucha de diversos intereses en la propuesta y aprobación de las reformas tributarias².

En el segundo capítulo se hace énfasis en el cambio sufrido por la estructura tributaria del país desde mediados de los 80's y se evidencian algunos de los intereses que los motivaron, lo que junto al proceso político intrínseco al debate de las propuestas de reforma tributaria de iniciativa ejecutiva, derivó en su aprobación parcial, suscitándose una brecha significativa entre lo que han

¹ Lo cual ha sido falseado al reflexionar acerca de los efectos atribuibles a problemas de información. Por ejemplo Stiglitz y Weiss (1992) encuentran que bajo asimetrías en la información que fundan las bases de problemas como el de selección adversa y riesgo moral, se puede generar un régimen de racionalización del crédito en el mercado de capitales, lo que haría que las tasas de interés no siguieran la dinámica de la productividad de las inversiones, teniendo esto implicaciones en el bienestar social, pues agentes como los bancos podrían decidir no prestar a aquellos prestatarios con los proyectos de inversión de mayores retornos, y adicionalmente no se garantiza que aquellos proyectos efectivamente financiados sean terminados.

² Cabe aclarar que los argumentos que se utilizan en el primer capítulo para desvirtuar la mayor parte de los supuestos considerados en la literatura concerniente a tributación óptima, en realidad son elementos con que se nutren generalmente las críticas a los desarrollos microfundamentados en económica, o lo que Walras llamara economía pura.

sido las políticas tributarias aprobadas y las recomendaciones fundamentadas en el modelo económico dominante. Se analiza que consecuente con las recomendaciones de instituciones multilaterales como el Fondo monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) y legitimado por el modelo económico neoliberal, si bien es cierto que impuestos indirectos como el IVA han cobrado mayor protagonismo en la estructura tributaria colombiana, sirviendo para compensar las pérdidas de recaudo atribuibles al desmonte de muchas barreras al comercio internacional y un trato más favorable a las rentas de capital, este proceso ha coexistido con medidas como el incremento en los beneficios tributarios y la creación de nuevos impuestos, lo que se sustenta en el ejercicio del poder por diferentes grupos de interés.

El último capítulo, se concentra en hacer explícita la condicionalidad que ha marcado la intención de hacer cada vez más plana la estructura tributaria colombiana, lo cual no es recogido por la tributación óptima. Para esto, se relacionan las “clausulas” y condiciones con que se han firmado los acuerdos en el periodo 1999-2006 entre el país y el FMI, prestando atención a los aspectos que han permitido que se cumplan algunos puntos específicos mientras que en otros no sea evidente, por lo menos de manera inmediata la completa obediencia, debido a que el ejercicio del poder legislativo en coherencia con el desarrollo del capítulo dos, ha permeado significativamente las propuestas ejecutivas de reforma tributaria.

1. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA TRIBUTACIÓN

Resulta conveniente en primer lugar sustentar la concepción política que caracteriza a este trabajo, con la que se aborda en los siguientes capítulos el estudio de la estructura tributaria colombiana en el periodo 1986-2006, de manera que sea claro porque se considera que la tributación corresponde más a un proceso de negociación política en que intervienen diversos intereses que a la adopción de una regla o principio derivado aparentemente de la razón. Por lo tanto en este capítulo se presentan algunos de los principales resultados obtenidos bajo el enfoque de la tributación óptima, los cuales se toman como sustento teórico y técnico de las políticas auspiciadas por organismos como el FMI, aunque como habrá oportunidad de ver, este no es coherente ni riguroso en el modo en que hace uso de dichos resultados. Seguidamente, se relacionan los problemas conexos de construcción e hipótesis que restringen su capacidad para delimitar razonablemente la acción a seguir por el gobierno como agente económico en el modelo neoclásico, y finalmente se argumenta porque una concepción política de la tributación es más útil para comprender el cambio estructural acaecido sobre el particular en Colombia durante las últimas décadas.

Se considera pertinente comentar que este trabajo no se concentra en la llamada Nueva Economía Política (NEP); no porque esta no se considere importante, pues es de recalcar que en ella se embozan temáticas que implícita o explícitamente se referencian en el documento como la acción colectiva, la perspectiva de los costos de transacción en los mercados políticos, los problemas de credibilidad de los gobernantes, el control electoral, la organización industrial del congreso y la burocracia, sino porque el principal interés acá es reflexionar acerca del enfoque tradicional (ortodoxia) en que se han amparado las políticas económicas tendientes a la tributación que han hecho carrera en el país desde mediados de los 80's. Se recomienda a los interesados en hacer una revisión a esta corriente del pensamiento económico remitirse a Saiegh y Tommasi (1998), quienes hacen una buena compilación de trabajos que pueden servir de introducción a los desarrollos teóricos en la NEP hasta finales de los 90's³.

³ Por ejemplo, en cuanto a la relación entre votantes y representantes, en el texto citado se compilan los aportes de Jonh Farejonh a la discusión, quien a partir de un enfoque principal-agente plantea problemas como el riesgo moral acaecido entre otros factores, a las asimetrías de información entre principales (votantes) y agentes (representantes).

1.1 Fundamentos de la tributación óptima

Si queremos exponer de manera rigurosa las razones que motivan a este trabajo para realizar un análisis político de la estructura tributaria propuesta en Colombia para el periodo 1986-2006, en primer lugar debemos mostrar los principales supuestos y resultados desarrollados desde la perspectiva de la tributación óptima, los cuales han servido de sustento teórico a las numerosas propuestas de reforma tributaria que han desfilado por nuestra reciente historia fiscal. El propósito de esta sección obedece a esta necesidad, de forma que el lector encontrará un recuento de lo que fue el desarrollo de esta perspectiva durante el siglo XX, aunque se debe aclarar que el detalle matemático no será el elemento que más brille en este contexto, siguiendo la idea de Maurice Allais: *“el rigor debe apuntar hacia la comprensión del alcance de la hipótesis y la interpretación de los resultados. Jamás debe convertirse en un pretexto para hacer matemáticas por sí mismas”*.

1.1.1 Las cuatro Máximas de Adam Smith

La tributación óptima se basa en cuatro principios denominados máximas que se presentan en la obra fundamental del economista y filósofo escocés Adam Smith, *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. En el libro V que se refiere a los tributos, se reconocen tres fuentes de recaudo que son las rentas, las ganancias y los salarios, de modo que cualquier tributo al ser instaurado bajo la definición de su sujeto pasivo, permite extraer recursos de alguna de esas fuentes, constituyéndose además en fuente de distorsión en la economía, pues el tributo se manifestaría como mecanismo de redistribución de recursos por lo menos entre sector público y privado, lo que en otros términos significa que se afecta la asignación inicialmente hecha por el mercado en los casos en que este opere. Pero sin ser suficiente la delimitación de los fondos afectados por el tributo, Smith consideró que la responsabilidad del ciudadano en relación al pago del tributo obedece a la legitimidad de la autoridad que lo impone, haciéndose necesario un marco de condiciones como guías de acción del gobierno para no menoscabar esa presunta legitimidad, las cuales se sintetizan en las citadas cuatro máximas de Adam Smith enumeradas a continuación.

- I. Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado.
- II. El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario
- III. Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente

- IV. Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o más de aquello, que entra efectivamente en el Tesoro público del Estado.

El primer principio citado ha inducido a que se gesten teóricamente dos perspectivas de la tributación. Una que responde a la capacidad de pago del contribuyente (justicia) y otra en que el tributo resulta funcionar como un precio, de modo que según la cantidad y calidad del bien público que se recibe, también se paga. En la práctica, esta ambigüedad en el principio se ha resuelto a favor de la justicia, de modo que el impuesto pagado no tiene que guardar relación directa alguna con el beneficio que se recibe, lo que tampoco significa que exista una motivación real a reglamentar estructuras progresivas dado que esto supone desincentivos a las actividades de inversión, llegándose de hecho a considerar ampliamente al gasto como mecanismo útil de redistribución del ingreso⁴.

Los otros tres principios se pueden asociar con la certidumbre, el control de los desincentivos que genera la estructura tributaria y la eficiencia en la administración respectivamente. Esto explica porque usualmente los mecanismos con que se aborda la aprobación de las reformas tributarias, en los Estados modernos incorporan algún grado de participación representada de los ciudadanos a través de la discusión de los proyectos de reforma en el seno del congreso o parlamento, en que los ciudadanos en teoría e indirectamente, verificarían la idoneidad de las condiciones en que se cobran los tributos y validan u objetan las razones que se esgrimen para crearlos o modificarlos.

Es así que la participación indirecta de los ciudadanos en el proceso de discusión y aprobación de las políticas tributarias se instituye como fundamento de legitimidad⁵, lo que acota el problema de evasión al auspiciarse el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes con el sostenimiento del Estado, siempre que aprueben la actuación de quienes los representan (congresistas o parlamentarios). Además dicha participación representada en el poder legislativo, sirve de elemento de presión para que el erario público se administre con criterios de eficiencia y eficacia, y se procure que las condiciones en que se cobran los impuestos no se conviertan en trabas insuperables para que los contribuyente efectivamente cumplan con su deber. Esto en razón a que es de esperar que exista una resistencia del pueblo a pagar en exceso y demande por

⁴ Para el caso colombiano se puede consultar: CLAVIJO, Sergio, *Tributación, Equidad y Eficiencia en Colombia*, 2005.

⁵ Esta relación se conoce en la literatura hacendística bajo el nombre "No taxation without representation", postulado ratificado por EE.UU. en 1765 como justificación parcial de su independencia, pues consideraban que virtualmente los colonos al no contar con representación en el reino, deberían ser eximidos de pagar el impuesto al timbre creado también en 1765, pretensión a la que no accedió Inglaterra, gestándose un ambiente propicio para que denotaran las presiones independentistas con un discurso que recurrentemente exponía la idea de que en una democracia, la creación y modificación de los impuestos debe estar fundada en el marco de la participación popular.

condiciones favorables para realizar el respectivo pago, siendo pertinentes medidas como la autorización del recaudo en bancos a partir de 1986 en Colombia.

Profundizando en la cuarta máxima de Adam Smith, bajo la idea de eficiencia lo que se busca es que el recaudo tributario en su mayor proporción se destine a financiar al Estado y no a pagar los costos inherentes a su administración, razón con la cual se ha buscado inmiscuir al sector privado en la recaudación de los impuestos, lo que se traduce en la utilización de las retenciones y declaraciones como instrumentos para reducir los costos inherentes al recaudo. En Colombia cada dos meses, los responsables del IVA deben declarar y consignar los valores causados en relación al IVA y adicionalmente con la declaración mensual de la retención en la fuente sobre los impuestos de renta e IVA, se anticipa el respectivo recaudo.

Teniéndose claras las anteriores cuatro (4) premisas, el desarrollo de la tributación óptima se ha fundamentado en trabajos como: A Contribution to the Theory of Taxation (Ramsey, 1927), Theory of Optimal Taxation (Samuelson, 1951) y Optimal Taxation and Public Production (Diamond y Mirrlees, 1971). En estos trabajos se han expuesto los criterios que deberían tener los impuestos sobre la renta y sobre el consumo para que se constituyeran en un segundo mejor, en el sentido de minimizar las distorsiones inducidas por la estructura tributaria a falta de impuestos de suma fija, cuya independencia del nivel de renta y consumo del contribuyente no alientan cambios en la conducta de los mismos.

1.1.2 Los aportes de Pigou y Ramsey

En principio el trabajo de Ramsey se basa en los aportes hechos por Pigou, que a pesar de no ser desarrollados a partir de un aparato analítico y por lo tanto no ser formalizados dada su condición en parte intuitiva, se erigieron como una regla de actuación que demandaba ser validada a partir de un análisis microeconómico ortodoxo. La conocida regla de la elasticidad inversa de Pigou dice que los impuestos que graven bienes con los que se busca obtener determinado recaudo deberían ser dispuestos de manera inversamente proporcional a la elasticidad precio de la demanda y elasticidad precio de la oferta. En otras palabras, la tarifa del impuesto debería ser mayor a medida que se pasara de bienes elásticos a bienes inelásticos.

Una posible justificación de esto es que al estar encubiertos aquellos impuestos al consumo tipo IVA por el precio del bien (invisibilidad), en la medida en que el cambio en el comportamiento del individuo en torno a su decisión de consumo o producción de cierto bien no dependa significativamente de su precio, se generará una oportunidad para el gobierno de extraer una importante proporción de los recursos demandados para su operación, centrando su atención en

bienes inelásticos, dando además un tratamiento especial en los demás casos en que la potencial distorsión sea mayor. Así, aunque intuitivamente esta regla resulta ser razonable, en la práctica pierde validez como principio rector de la política tributaria dado que socialmente es inaceptable imponer altas tarifas a determinados bienes y servicios considerados de primera necesidad, como lo es una cesta básica de consumo, de modo que es natural que en los procesos de aprobación de aquellas iniciativas ejecutivas tendientes a incorporar estas consideraciones, al final de su tránsito por el congreso resulten modificadas en un alto grado o simplemente rechazadas.

Además bajo la exclusión práctica de impuestos de suma fija, Pigou consiente de la desutilidad que implica el cobro de impuestos en los contribuyentes, definió la siguiente regla de acción para el gobierno: Una unidad adicional de recaudo se justificaría siempre y cuando la utilidad marginal del gasto público a financiar no sea menor a la utilidad marginal que habrían generado dichos recursos en el caso de no haberse cobrado, lo que requiere que se tenga en cuenta la utilidad que los ciudadanos en su conjunto han de obtener si no se afecta su presupuesto con el cobro de la unidad adicional de recaudo.

Ramsey en 1927, apoyado en las premisas de Pigou logro como aporte importante a la teoría de la tributación óptima formalizar la regla de elasticidad inversa. En su artículo de 1927 a partir de una separación de los bienes en gravados y excluidos (en la notación del artículo X se usa para relacionar bienes gravados e Y para los excluidos), haciendo además énfasis en que no considera aspectos de justicia en la distribución y suponiendo una economía competitiva cerrada (sin comercio exterior), plantea el problema para el gobierno de maximizar una función de utilidad que depende del consumo o ahorro de los bienes de la economía ($u = f(x_n, y_n)$) sujeto a una restricción de recaudo dada por $\sum_{r=1}^n \lambda_r x_r = R$ donde λ_r representa el impuesto sobre el bien r y R al recaudo.

Tras el proceso de optimización suponiendo una función objetivo cuasicóncava, concluye en primer lugar que un sistema impositivo indirecto óptimo sería aquel que induciría a una reducción de la producción en la misma proporción para todos los bienes sujetos al impuesto⁶ (Ramsey, p. 51) o en términos más formales $dx_1 / x_1 = dx_2 / x_2 = \dots = dx_n / x_n = -\theta < 0$. Si bien este resultado denota la característica general del sistema impositivo, no permite tener un criterio según el cual se deba fijar el impuesto particular aplicable a un bien, de modo que en la parte III del artículo, Ramsey

⁶ Aunque inicialmente el resultado se tiene para cambios infinitesimales en los impuestos, posteriormente se incluyen supuestos como la no homogeneidad cuadrática de la función de utilidad sobre los bienes para extender el modelo a cambios no solo infinitesimales en los impuestos e ingresos.

deriva la condición de especificación de tarifas según la elasticidad precio de la demanda y precio de la oferta de cada bien gravado, partiendo de que los bienes son independientes entre si y que para cada uno existe una correspondencia de oferta y de demanda.

En síntesis identificándose con μ_r , ρ_r y ε_r a la tarifa del impuesto ad-valorem, la elasticidad de la demanda y la elasticidad de la oferta respectivamente para el bien r , se obtiene $\mu_1 / [(1/\rho_1) + (1/\varepsilon_1)] = \dots = \mu_n / [(1/\rho_n) + (1/\varepsilon_n)]$, de manera que si las elasticidades de oferta o demanda para un bien son mayores en relación a las respectivas elasticidades de algún otro bien, para que la relación anterior no cambie se precisa que la tarifa aplicable al primero sea menor en comparación a la tarifa del segundo bien.

1.1.3 Los aportes de Diamond y Mirrlees

El trabajo de 1971 de estos dos autores basado en los desarrollos de Samuelson, define unos lineamientos de tributación en dos frentes que son los impuestos al consumo y los impuestos a la renta. En relación a los impuestos indirectos, se hace un desarrollo eminentemente neoclásico donde se asume a un individuo representativo con unas preferencias tales que se pueden representar a partir de una función de utilidad indirecta. Además para evitar complicar el problema con consideraciones en torno a la inversión y al mercado de trabajo, se toma como único factor productivo al trabajo, y se supone que la tasa de salario es fija y que cada productor produce un único bien bajo tecnologías con rendimientos constantes a escala.

Si se denota con q_i al precio para el consumidor del bien i , t_i al impuesto sobre dicho bien, w como la tasa de salario fija e I como el ingreso no laboral, el problema planteado por estos autores queda expresado como $\text{Max } V(q_1, q_2, \dots, q_n, w, I)$ s.a. $R = \sum_{i=1}^n t_i x_i$. Nótese entonces que al igual que en el caso de Ramsey, no entra en consideración el aspecto de equidad entre individuos, todos tienen la misma función de utilidad indirecta $V(\cdot)$ y en consecuencia solo es necesario para el gobierno benevolente maximizar como función de utilidad social (FUS) a $V(\cdot)$ sujeto a su restricción de recaudo.

Como el gobierno maximiza sobre t_i , normalizando los precios y considerando que $q_i = p_i + t_i$, se tiene que $q_i = 1 + t_i$ de modo que $\frac{\partial V(\cdot)}{\partial t_k} = \frac{\partial V(\cdot)}{\partial q_k}$ y las condiciones de primer orden quedan como

$\frac{\partial V(\cdot)}{\partial t_k} + \lambda \left[X_k + \sum_{i=1}^n t_i \frac{\partial X_i}{q_k} \right] = 0$ para todo k. Posteriormente al utilizar la identidad de Roy

seguida de la ecuación de Hicks-Slutsky, denotando con $s_{ik} = s_{ki}$ al efecto sustitución entre los bienes i y k (o la derivada de la demanda compensada del bien i (k) respecto a q_k (q_i)), se concluye que una estructura tributaria óptima sobre bienes será aquella que cumpla

$$\left[\sum_{i=1}^n t_i s_{ki} \right] / X_k = -1 + \alpha \lambda^{-1} + \sum_{i=1}^n t_i \frac{\partial X_i}{\partial I} = c \text{ donde } \alpha = \frac{\partial V(\cdot)}{\partial I},$$

lo que en palabras significa que si en el momento t se cambian los impuestos, el criterio exige que tal reforma este condicionada a que su efecto en la demanda Hicksiana con relación al consumo en $t+1$ sea el mismo para todos los bienes gravados en la economía.

Cuando ya no se tiene un agente representativo, la FUS objeto del problema, dependerá de la posibilidad de agregar las funciones de utilidad indirecta de cada uno de los N agentes de la economía, por lo que el problema que ahora se plantea es $\text{Max } W = W[V^1, V^2, \dots, V^N]$ s.a.

$\sum_{j=1}^N \sum_{i=1}^n t_i X_i^j = R$. Nuevamente utilizando la identidad de Roy, junto a la ecuación de Slutsky y

tomando a $\beta^j = \frac{\partial W}{\partial V^j} \alpha^j \left(b^j = \frac{\beta^j}{\lambda} + \sum_{i=1}^n t_i \frac{\partial X_i^j}{\partial I^j} \right)$ como la utilidad marginal social (neta) del

ingreso para el individuo j , se define que la regla tributaria para fijar los impuestos sobre los bienes

de la economía este dada por $\frac{\sum_{j=1}^N \sum_{i=1}^n t_i s_{ki}^j}{\sum_{j=1}^N X_k^j} = - \left[1 - \sum_{j=1}^N \frac{b^j X_k^j}{N \bar{X}_k} \right]$ con $\bar{X}_k = \frac{\sum_{j=1}^N X_k^j}{N}$, lo cual

expresa que la disminución en la demanda hicksiana del bien k ante un eventual aumento de su impuesto, debería depender inversamente de la correlación entre b^j y X_k^j ⁷.

Respecto a los impuestos directos y particularmente aquellos que recaen sobre el ingreso, el tratamiento que hacen estos autores para el caso lineal -donde con una tarifa se grava la totalidad del ingreso- supone que cada agente maximiza una función que depende del ingreso después del

⁷ Nótese que los impuestos al consumo bajo este desarrollo, excluyen de la base a bienes intermedios que se utilizan en el proceso productivo, de manera que una solución a los problemas de flujo de recursos y control que representa esto para el gobierno, lo constituye el esquema de gravar solo el valor agregado en cada fase productiva, presuponiéndose que tanto productores como distribuidores gozan del derecho a descontar el valor pagado por este tipo de impuestos a sus proveedores, limitándose así la denominación de mercancías exentas y excluidas (estas últimas no conceden el derecho al descuento del impuesto pagado en fases anteriores) en el ordenamiento tributario de un país.

impuesto (Y) y de su oferta de trabajo (L), lo que reduce su problema a maximizar $U(Y, L)$ sujeto a $Y = Z - T = (1-t)wL + G$, donde Z es el ingreso antes de impuestos, T es el monto que se paga sobre la renta, t es la tarifa del impuesto sobre Z y G es una transferencia gubernamental que corresponde a aquellos tramos de ingresos que se excluyen de impuestos. Para que las condiciones de Kuhn-Tucker sean necesarias y suficientes para caracterizar la solución del problema de acuerdo al teorema de Arrow-Enthoven, se toma a $U(\cdot)$ como una función cuasicóncava y continuamente diferenciable, además de estrictamente creciente en Y y decreciente en L , de modo que el individuo busca un equilibrio entre la utilidad que le generan los ingresos laborales y la desutilidad asociada a pérdida del tiempo disponible para el ocio.

Las condiciones de primer orden para el caso son $U_Y = \lambda$, $U_L + \lambda(1-t)w = 0$ y $(1-t)wL + G = Y$, lo cual implica que $U_L + U_Y(1-t)w = 0$ de suerte que la generación de ingresos se asocia directamente al salario que se ofrece en el mercado laboral. En cuanto al problema del gobierno, este sigue siendo maximizar una FUS ($\psi(U)$) teniendo como variable de control al impuesto t sobre los ingresos. En otras palabras, su preocupación es $\text{Max} \int_w^\infty \psi(U) dF$

s.a. $t \int_{w_0}^\infty wL dF = G + R_0$, indicándose con w_0 el mínimo nivel de renta que se grava a una tarifa

positiva. Una vez Diamond y Mirrlees (1971) plantean las condiciones de primer orden y definen la valoración marginal social neto del ingreso y la elasticidad compensada de la oferta de trabajo (denotadas con b y ε_{LL} respectivamente)⁸, concluyen que la regla óptima de fijación de t es

$$\frac{t}{1-t} = \frac{-\text{cov}[b, Z]}{\int_{w_0}^\infty \varepsilon_{LL} dF}$$

marginal superaría el 100% en caso que el nivel de salarios subiera tanto que el ocio se convirtiera en un bien inferior, evento posible e improbable, y en segundo lugar que no necesariamente se debería gravar con las tarifas marginales más altas a aquellos tramos de mayores ingresos.

1.1.4 La regla de la proporcionalidad

Este es el resultado de la tributación óptima que más ampliamente aparece difundido como principio rector de la tributación desde la perspectiva de organismos como el FMI. Acá se pondera

⁸ $b = \psi'(U) \frac{\alpha}{\lambda} + tw \frac{\partial L(\cdot)}{\partial Z(\cdot)}$ con $\alpha = -\frac{\partial U}{\partial t} / wL$ y $\varepsilon_{LL} = \frac{w(1-t)}{L} S_{LL}$, donde S_{LL} representa la respuesta compensada del trabajo ante un cambio marginal neto en el salario.

principalmente la pérdida en eficiencia relacionada con la introducción de los impuestos, considerándose que existen dos efectos a que inducen estos. En primer lugar reducen el presupuesto de los consumidores (efecto renta) y además al implicar cambios en los precios relativos, distorsionan las señales que da el mercado, lo cual genera un efecto sustitución. Pero dado que el efecto renta es ineludible al requerirse de la transferencia de recurso de los particulares al Estado para su financiamiento, se termina centrando la discusión en el precepto de que la pérdida de eficiencia esta condicionada a como cambien los precios relativos, por lo que la política para minimizar la perdida de eficiencia se asocia con la idea de mantenerlos estables, lo que se conseguiría introduciendo una tarifa unificada y eliminando toda exclusión o exención⁹.

Una forma de ver fácilmente las implicaciones y supuestos de esta regla es siguiendo la construcción de la restricción presupuestal para un consumidor propuesta por el manual de política tributaria del FMI [Shome, 1995]. Si se asume que T es el total de tiempo disponible que tiene un consumidor y que se distribuye entre trabajo y ocio, con ℓ denotando el tiempo de ocio, entonces el tiempo trabajado L se puede tomar como $L = T - \ell$. Además, si se supone que existe una riqueza inicial (K) independiente del trabajo y un salario fijo w , entonces con X e Y representando dos bienes en la economía y t_x , t_y y t_w como las tarifas impositivas aplicables al consumo de dichos bienes y al salario w , se obtiene que la expresión de la restricción del agente racional sería $K + w(1 - t_w)T = (1 + t_x)P_x X + (1 + t_y)P_y Y + w(1 - t_w)\ell$, lo que muestra alternativamente al ocio como el consumo de un bien cuyo precio esta afectado por un subsidio t_w sobre su precio w .

Bajo la regla de la proporcionalidad se debería tener que $t_x = t_y = -t_w = \tau$, de modo que la restricción presupuestal podría definirse por $[K / (1 + \tau)] + wT = P_x X + P_y Y + w\ell$, lo cual presenta a la tarifa τ como un factor del impuesto que se cobra sobre K , razón por la que el efecto de esta estructura tributaria sobre el comportamiento de los contribuyentes sería inocuo, pues el recaudo requerido por el gobierno se obtendría tomando una proporción fija del capital inicial de cada uno de ellos. En consecuencia, esta estructura tributaria se asimila a la disponibilidad de un impuesto de suma fija, aunque con algunos problemas, como la explícita dependencia que tiene el recaudo del gobierno de la riqueza inicial de los contribuyentes o la suposición de un gobierno con el suficiente poder político para lograr que se graven indistintamente a todas las mercancías de

⁹ Para ampliar esta conclusión y obtener información acerca de otras medidas planteadas en torno a la minimización de la perdida por eficiencia se puede ver: SHOME, Parthasarathi, Tax Policy Handbook, International Monetary Fund, Washington D.C., 1995, pp. 26-28.

economía, lo que equivale a menospreciar los límites que implica la existencia de un poder legislativo.

1.2 Algunas críticas al enfoque de la tributación óptima

A continuación se presentan algunos de los inconvenientes que tiene la tributación óptima en torno a como asume que operan los agentes económicos, ya sean estos solo ciudadanos o se desempeñen como funcionarios públicos. De hecho existe una gama de aspectos no considerados por el enfoque de la tributación óptima que afectan la decisión de los individuos y los aleja del comportamiento establecido, el cual responde a la presunta racionalidad de los individuos en un sentido convencional. Además, difícilmente se cumplirá con la asunción de un gobierno benevolente y sin restricciones en su poder, así como con la posibilidad de maximizar efectivamente una FUS dadas las dificultades inherentes a la agregación de preferencias individuales.

1.2.1 Análisis de las decisiones individuales desde los aportes de Kahneman, Tversky y otros

El problema central al que se enfrenta la teoría neoclásica y sus modelos de comportamiento del individuo nace de una premisa básica de construcción axiomática que resulta muy restrictiva, refiriéndonos a la plena racionalidad, donde el conjunto de acciones posibles se conoce perfectamente y el individuo es capaz de generar ordenamientos entre todo par de alternativas, de manera que a partir de la asignación de utilidades, siempre elige lo “mejor” a su alcance sin estar influenciado favorable o desfavorablemente por aspectos como el ambiente en que se decide o las creencias propias que encuentran fundamento en su historia personal.

Adicionalmente existen varios supuestos implícitos acá y que resultan poco razonables en el mundo real. Uno de ellos es que el coste de procesamiento que afronta un agente al intentar maximizar su utilidad bajo ciertas restricciones es nulo, de modo que no existen limitaciones computacionales ni cognitivas y además el uso de estas capacidades no genera desutilidad alguna. De modo similar, el individuo para decidir, requiere de información completa en aspectos como precios, normatividad, oferta de bienes disponibles para consumo y de probabilidades de

ocurrencia de diversos estados de la naturaleza o eventos futuros, lo que induce, en comienzo, a pensar en la información como algo carente de valor¹⁰.

Es considerando estas limitaciones en torno a la construcción del modelo de decisión racional o de la perspectiva normativa¹¹, que autores como Kahneman, Tversky y Thaler se esforzaron por explicar las razones por las que frecuentemente la decisión de los agentes no se correspondía con lo predicho por dicho enfoque. Por ejemplo en la conferencia Nobel de Kahneman, este manifestaba que gran parte de las apreciaciones y decisiones se realizan de forma intuitiva, gobernando aquellas reglas basadas principalmente en analogías visuales. Además tales juicios plausibles están a su vez inmersos en el mundo de lo emocional, por lo que los sentimientos como el dolor y el pesar por los errores cometidos marcan en cierto grado el curso de las acciones, de suerte que “la característica más importante del ser humano no es que razone pobremente, sino que con frecuencia actúa de manera instintiva” (Kahneman 2003, p. 455).

En este orden de ideas, Kahneman y Tversky en artículos como “Prospect theory: An analysis of decision under risk” de 1979 y “Choices, values and frames” de 1984 manifiestan además que los objetos o elementos sujetos de elección no corresponden a estados objetivos del mundo sino más bien a representaciones mentales, lo cual revela la manera en que funciona el cerebro humano donde se busca hacer un buen uso, que resulte además factible, de los recursos con que se cuenta, dadas las limitaciones en aspectos como información o capacidades computacionales; lo cual hace que claramente la decisión este sujeta a errores.

En consecuencia, en la práctica difícilmente existirá una forma funcional que represente realmente las preferencias del individuo en cualquier contexto, esto en términos de generar un ordenamiento de las opciones siguiendo una comparación binaria entre todo par de ellas, dado el amplio conjunto de aspectos que permean precisamente el acto de decidir. En otras palabras estamos diciendo que la decisión del individuo se afecta por diversos elementos -efectos- que implican una desviación en

¹⁰ Al respecto Stiglitz y Weiss (1992) tratan a la información como un bien estratégico que además de ser costoso, en general se encuentra incompleto y mal distribuido induciendo a que los agentes económicos se encuentren limitados en cuanto a su comportamiento, debiendo destinar parte de sus recursos a actividades como la clasificación y análisis de la información disponible, con lo que buscaran tomar decisiones fundamentales en aspectos como la posible asociación o interacción con otros individuos. De otro lado, en el caso de aquellos agentes con información privilegiada, será natural la propagación de comportamientos oportunistas, lo que desencadena la aparición de fenómenos tales como los desequilibrios en los mercados y las prolongaciones en el ciclo económico dada la inercia de elementos como los precios y los salarios.

¹¹ El en área de la filosofía y las ciencias cognitivas se denomina con este nombre al enfoque basado en la racionalidad completa de los agentes en la toma de decisiones.

relación a la solución predicha por los modelos normativos¹². Para el caso que nos ocupa, resulta pertinente considerar al efecto equidad que denota un ámbito emocional en la decisión, lo cual significa que en la decisión individual también se pondera la relación con los congéneres, haciéndose presente la naturaleza social del ser humano donde no solo interesa la riqueza que se acumule sino el trato con los demás.

No obstante, si suponemos que las preferencias del individuo se pueden representar por funciones de utilidad, el efecto equidad demandaría que aquellas funciones no solo tuvieran como argumentos al consumo propio o al ingreso y oferta laboral, sino también la situación de los demás agentes, lo cual es ignorado por los resultados citados en la sección 1.1. En síntesis, existe reciprocidad en el comportamiento humano por lo que la equidad resulta ser un elemento importante que induce en las decisiones que se toman y en la posibilidad de generar cooperación entre contribuyentes y gobierno, pese a ser un aspecto muchas veces pasado por alto y que en realidad se revela como fundamental para propender por el éxito de cualquier estructura tributaria, que no se debe olvidar, se encuentra inmersa en lo que podríamos llamar un contrato social.

Por ejemplo en la estructura tributaria auspiciada en Colombia y otros países latinoamericanos por parte de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), en que se da primacía a principios como la neutralidad impulsando sistemas donde la mayor parte del recaudo se busca obtener vía impuestos indirectos como el IVA, con amplias bases gravables y una única tarifa que no altere los precios relativos, se olvida que al mismo tiempo se vulnera la legitimidad del gobierno para cobrar impuestos ya que la mayor parte de la población, que corresponde a las clases de ingresos bajos y medios, a pesar de pagar impuestos, no encuentran parcialmente compensado su esfuerzo al existir restricciones en cuanto al gasto público, con lo que aparecen problemas de resistencia al pago de los tributos, fomentándose la evasión, la elusión fiscal y la informalidad en la economía.

1.2.2 El problema de la agregación de preferencias y el teorema de la imposibilidad de Arrow

El enfoque ortodoxo microeconómico y su aplicación a distintos campos de la economía como es el caso de la tributación, supone tal como hemos visto, la existencia de funciones de utilidad que

¹² Se pueden mencionar los efectos encuadre, certeza, reflexión, dotación, equidad y aislamiento. Además hay otros elementos que también interfieren en el proceso de decisión como lo son el principio de contabilidad mental y la ley de los pequeños números.

representan las preferencias individuales, pero para que se pueda garantizar su existencia se debe garantizar que la relación de orden sobre el conjunto de elección es completa, transitiva y continua (Jehle, G y Reny, P 2001, p. 14). Aunque conceptualmente parecería fácil entender a que se refiere cada una de estas condiciones, en la practica resulta problemático suponer que estas condiciones se cumplen. Basta con pensar en la dificultad que entraña la comparación de todo par de opciones o cestas para un consumidor, pues esto implicaría tener un conocimiento completo no solo de cada una de sus características físicas de todos los bienes (o de prestación, en caso de los servicios) en la economía, sino que complementariamente tener presente que cada bien debe estar fechado y localizado, lo que aumentaría sensiblemente el número de comparaciones a realizar, siguiéndose la definición de mercancías Arrow-Debreu (A-D).

Para poner de manifiesto la complicación planteada, basta en el marco de la política económica con pensar en diferentes alternativas para alentar la inversión. Para este caso nótese que se podría pensar en permitir descuentos tributarios en una porción fija del costo de la inversión tal como se hace recurrentemente en la actualidad o facilitar créditos blandos para la compra e instalación de equipos, lo cual reduce los costos de financiamiento. Aunque es claro que a cada una de estas medidas se le pueden imputar atributos y defectos, no es posible lograr un consenso entre cual de las dos alternativas es preferible socialmente. De hecho si a un congresista se le presentaran ambos proyectos de ley al tiempo como excluyentes, aduciendo aspectos como las limitaciones en los recursos de financiamiento, antes de comprometerse con votar por alguna política, seguramente primero buscaría asesoraría, lo cual sirve a manera de ejemplo para mostrar lo difícil que es decidir en el contexto de lo político.

Si por un momento pasamos por alto las dificultades inherentes para que las preferencias individuales sean completas y recordamos que el gobierno en el enfoque de la tributación óptima maximiza una FUS, la pregunta que surge intuitivamente se refiere al como se podrían agregar las preferencias de un conjunto de individuos, que razonablemente se espera, tengan concepciones diferentes del mundo y decidan siguiendo también criterios diferentes. En primer lugar, es claro que es poco realista asumir que habrá unanimidad social en cuanto a las preferencias, lo cual significaría que si A y B denotan opciones distintas, entonces por ejemplo $A \succ_i B$ para todo individuo i . Así una opción para agregar preferencias sobre las que no existe un ordenamiento unánime, podría basarse en algún principio de voto, de modo que $A \succ B$ para la sociedad si la mayoría de los individuos prefieren A a B , pero el problema con esta regla radica en que conduce a

preferencias no transitivas, lo cual se conoce como la paradoja de Condorcet,¹³ de suerte que tampoco podemos garantizar la existencia de una FUS que represente las preferencias agregadas.

Pero en realidad esta paradoja plantea un resultado más general conocido como el “teorema de la imposibilidad de Arrow”, que muestra que no es posible garantizar que al agregarse preordenes completos individuales se obtenga un preorden completo social. Arrow (1963) encontró que para poder representarse una relación de orden social en términos de una función de utilidad, debería cumplir las siguientes condiciones: Completitud, transitividad, consistencia con la condición de unanimidad, independencia de nuevas alternativas factibles (si $A \succ B$, entonces la aparición de otra alternativa C no debería cambiar esto), neutralidad respecto a factores como la costumbre (lo que alejaría al ordenamiento de los gustos de los individuos) y libre de imposiciones por parte de individuos particulares (dictadores).

Lo importante acá es que Arrow demostró la no existencia de relación social de preferencia alguna que cumpliera con todas las condiciones anteriores, que a primera vista podrían consolidar un sistema de elección social racional y justo al mismo tiempo. En este orden de ideas, cualquier política económica y particularmente tributaria, afecta en diferente medida a cada uno de los ciudadanos, dado que asumiendo aún que el gobierno insistiera en maximizar una función de utilidad, esta no podría representar los intereses de la sociedad en su conjunto y existiría una mayor ponderación de las preferencia de algún grupo o coalición particular de individuos.

Todo esto lleva a que en general la sociedad delegue en algunos, las decisiones relacionadas a cuestiones particulares como la planeación de la estructura tributaria, haciendo caso a determinadas macro reglas, dada la dificultad practica para llegar a acuerdos en que todos los ciudadanos tengan voz y voto, de modo que lo importante acá es en que grado los representantes del pueblo en su egoísmo natural, tienen en cuenta parcialmente el bien común. Al respecto Friedrich Von Hayek (1986, p. 62) expone que “la limitación de nuestras facultades imaginativas permite incluir en nuestra escala de valores un sector de las necesidades de la sociedad entera”, por lo que las acciones de los dirigentes a lo sumo, solo podrán coincidir parcialmente con las demandas sociales, teniendo en cuenta lo ambiguo de los intereses que una sociedad parecería abanderar, pues aunque puede que aspectos como el desarrollo económico sean una prioridad, muy pocos ciudadanos tendrán claro como quieren que esto se logre.

¹³ Señalada por Antoine Caritat Condorcet a finales del siglo XVIII, muestra que una agregación basada en mayorías simples puede no ser transitiva. Si por ejemplo se tienen tres individuos ($i = 1, 2, 3$) tales que para tres alternativas A, B y C, $A \succ_1 B \succ_1 C$, $B \succ_2 C \succ_2 A$ y $C \succ_3 A \succ_3 B$, entonces ordenando pares de alternativas bajo el criterio de mayorías se obtiene que socialmente $A \succ B$, $B \succ C$ y $C \succ A$ lo cual viola el axioma de transitividad.

1.2.3 La visión del gobierno como un dictador benevolente

Como se señalaba anteriormente, un supuesto central de la tributación óptima considera un gobierno con el suficiente poder de imponer sus mandatos y con la disposición previa de operar en función de la sociedad en su conjunto. Pero para el caso de los países con estructura de república, donde el pueblo en teoría tiene el derecho a la representación y consecuentemente al ejercicio del poder, resulta poco razonable la premisa en que el gobierno es un dictador, pues bajo condiciones normales todos los proyectos de ley, independiente del origen de su iniciativa, deben pasar por un conjunto de etapas¹⁴ para que eventualmente se conviertan en leyes.

Por lo tanto es normal que existan diferencias entre los proyectos de ley que se presentan (en particular los de iniciativa del gobierno) y los que efectivamente son aprobados, debido a las modificaciones que se introducen en los debates en cámara y senado de los que son objeto. A manera de ejemplo basta ver lo acontecido con el proyecto de reforma tributaria de 2006, en que se buscaba simplificar el estatuto tributario (denotado en una reducción de artículos de 1.100 a 250), a partir de medidas como la fijación de máximo cinco tarifas de IVA (Gravándose la mayoría de los bienes de la canasta familiar) y la disminución de la tarifa aplicable en el impuesto a la renta a 32% para el año 2009 con un correspondiente desmonte de beneficios tributarios. El resultado del proyecto de ley 39 de 2006 que se materializó en la ley 1111 de 2006, si bien se aproximó a la propuesta para el caso de la tarifa aplicable en el impuesto a la renta a personas jurídicas, no logró la simplificación propuesta en el caso del IVA y se correspondió sospechosamente con el aumento de algunas deducciones como la permitida por la inversión en activos fijos productivos, que aunque en el proyecto se preveía mantener en 30%, finalmente se fijó en 40%.

De otro lado, empleando el mismo razonamiento neoclásico en que los individuos racionales actúan buscando de manera egoísta su propio beneficio, ¿que nos garantiza que esto no sea así para los funcionarios del gobierno? El individuo maximizador de su utilidad, podría entonces emplear el prestigio que le representa un alto cargo en el gobierno y el poder con que se le inviste para aumentar su riqueza, o también estaría en la posición de proponer políticas con efectos favorables en el corto plazo, pero desastrosos o por lo menos no sostenibles en el largo plazo, a modo de estrategia para mejorar su popularidad y perpetuarse en el poder; todo esto en contra del bienestar social. En resumen, bajo el precepto de la racionalidad en su sentido ortodoxo, no

¹⁴ Un proyecto de ley debe específicamente surtir cuatro fases en el caso colombiano: Publicación, debate por parte de las respectivas comisiones del senado y la cámara de representantes, aprobación en sesiones conjuntas de congreso y finalmente sanción presidencial.

resultaría extraño que la legislación en materia tributaria se definiera también en función de variables como su efecto sobre los intereses de los mismos legisladores y gobernantes,

Al seguir ahora los planteamientos de James Buchanan como líder y teórico de la denominada perspectiva de la elección pública, presentes en artículos como el titulado “The Calculus of Consent: Logical foundations for constitutional democracy” escrito junto a Tullock en 1962, se debe mencionar que al relacionarse dos elementos centrales, la figura del homo economicus donde el individuo actúa motivado por sus preferencias y la consideración de la política como intercambio, donde existe un conjunto de individuos (electores o agentes activos del aparato gubernamental) que voluntariamente interactúan entre si para lograr acuerdos complejos en ámbitos que requieren de algún grado de cohesión social, con propuestas políticas determinadas; se hacen latentes los probables conflictos de intereses y legitimidad de la función pública en general, lo que a su vez permea la premisa del gobierno benevolente.

Pero el problema acá no radica realmente en lograr que el individuo cambie sus preferencias y se adapte a lo que parecería demandar el bienestar social (Buchanan y Tullock 1962), ya que esto equivaldría a suponer que el hombre es un ente totalmente maleable (planteamiento implícito en lo que concierne a tributación óptima), sino delimitar constitucionalmente los poderes con que se inviste al servidor público de manera que su naturaleza ávida de riquezas no genere excesivos costos a la sociedad. En este sentido, Wicksell (1896) tenía claro que no existían garantías para que las políticas sugeridas por la perspectiva normativa fuesen aplicables, pues los economistas solo las proponían bajo algún asidero racional, pero finalmente eran los gobernantes quienes según sus preferencias decidían que políticas apoyar y que otras rechazar, de forma que para reformar la política económica, en primer lugar se deberían observar las reglas mediante las cuales estas se planteaban y discutían, lo que significa observar la constitución misma.

En consecuencia y según esta visión, se podría esperar que el funcionamiento del Estado se relacione con un mayor gasto al justificable, lo que constituye un sobre costo para los contribuyentes en general, pues no solo se tienen los gastos legítimos representados en salarios y apropiación de recursos básicos para que opere, sino que habría que sumar los costos inherentes a la posible gestión pública ineficiente y a la corrupción, lo que ha servido de asidero a las propuestas neoliberales que han formulado la aparente necesidad de no solo reducir el tamaño del Estado, sino de que se financie principalmente a través de estructuras tributarias con bajos costos de administración.

Frente a esta punto y planteando una mirada crítica que se profundiza más adelante, se vislumbra que la iniciativa de reducir el tamaño del Estado, no debería haberse acompañado de una aspiración por incrementar los ingresos tributarios a partir de una ampliación de la base y tarifas de impuestos regresivos como el IVA, lo cual mina la legitimidad del sistema, y no obstante se convierte en un elemento central en los informes de misión del FMI. Además auspiciar un desmonte del Estado equivale a suponer que el mercado funciona lo suficientemente bien como para no demandar regulación o supervisión alguna, o por lo menos que sus fallas implican unos menores costos sociales en relación a los costos en que incurriría el Estado al intentar remediar dichas fallas, lo que ha sido ya refutado (Greenwald, B. y Stiglitz, J, 1987). Así, es razonable considerar que en la misma gestación del modelo económico vigente y que se instauró predominantemente a comienzos de la década de los 90's en Latinoamérica y específicamente en Colombia, existió un proceso político inmerso en intereses particulares, que buscaban por ejemplo un ordenamiento institucional propicio para garantizar el pago de la deuda pública.

1.3 Consideraciones políticas de la estructura tributaria auspiciada por la ortodoxia

Como ya se ha evidenciado, la tributación óptima se fundamenta en un conjunto de supuestos que difícilmente son contrastables en la realidad, lo cual trunca su poder para comprender como actúan los agentes económicos. Sin embargo, en la formulación de política económica por la que propenden instituciones como el Banco Mundial (BM) y el FMI, se hace constante alusión a ciertos resultados, aunque de un modo inconsistente según se comentará más adelante. En particular se prestará atención a tal debilidad en la estructura tributaria promulgada para América Latina y en especial para Colombia bajo el marco del consenso de Washington.

1.3.1 Elementos de la política tributaria defendida por los organismos multilaterales

La política tributaria que se deriva de la formulación del FMI se centra en dos aspectos (Shome 1995, p. 33). En primer lugar busca una simplificación de la estructura tributaria a partir de la ampliación de la base tributaria, la reducción de tarifas aplicables y la eliminación de exenciones y tratamientos especiales, lo cual evidentemente se relaciona con la regla de la proporcionalidad, aunque también induce a que en relación con los impuestos directos, se deje por fuera cualquier consideración de equidad vertical, dado que esto implicaría tener una multiplicidad de tarifas según rango de ingreso o patrimonio, lo que equivale a dejar parcialmente de lado cualquier enfoque progresista que se busque dar a la tributación. Al respecto instituciones como el BM expresan que los tratamientos especiales implícitos en los enfoques progresivos de la tributación, además de

imponer trabas al recaudo efectivo, contribuyen a que la estructura tributaria se convierta en un sistema engorroso de administrar (Giraldo 2009, p. 192)

El segundo aspecto se refiere a reemplazar fuentes tributarias que sean ineficientes o induzcan a distorsiones en el sistema de precios por impuestos al consumo interno tipo IVA, de modo que se facilite la administración tributaria, haciéndose un control más efectivo a la evasión y elusión tributaria. En consecuencia, aunque aparentemente los organismos multilaterales basan sus conceptos en evidencia técnica y los aportes propios del enfoque de la tributación óptima, en realidad prevalece la regla de la proporcionalidad sobre otros resultados, pues reglas como la elasticidad inversa formulada inicialmente por Pigou, suponen estructuras de múltiples tarifas. Solo se menciona esta regla bajo el marco hipotético en que políticas como la ampliación de la base tributaria o la unificación de la tarifa del IVA no se puedan implementar totalmente, considerándose los impuestos selectivos aplicados a bienes específicos como mecanismo de compensación parcial del recaudo perdido por no gravar bienes como aquellos de primera necesidad a la tarifa general.

Además la premura por incentivar el comercio internacional como política por la que propenden las instituciones multilaterales para explotar las ventajas comparativas y auspiciar el crecimiento económico, relacionado esto a una eliminación de aranceles y a la exención del IVA para aquellos bienes exportables, constituye una clara violación al criterio de neutralidad (Giraldo 2009, p. 191), pues esto confabula un trato asimétrico entre productores cuya demanda es nacional y aquellos que buscan llegar a los mercados internacionales, creándose también un ámbito propicio para la negociación política entre un gobierno, sus homólogos, las instituciones que velan por intereses de agentes como los acreedores financieros y algún segmento de los ciudadanos.

1.3.2 Reflexión acerca del Consenso de Washington y su efecto para Colombia

Una de las políticas consignadas bajo “El consenso de Washington”, termino que según John Williamson fue acuñado en 1989 y que aparecía explícitamente en un documento para la conferencia del Institute for International Economics, fue precisamente la Reforma Tributaria, que propendía por un sistema con amplias bases y tasas marginales moderadas, que junto a otras nueve (9) políticas tal como se muestra en el cuadro 1.1, constituían en principio un marco de acción consistente¹⁵ para los gobierno de los países que se acogieran al “consenso”, propendiendo por el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

¹⁵ Dicha consistencia es desmentida por aspectos como la no unicidad de conceptos. Por ejemplo la concepción que se tiene de flexibilidad depende del mercado al que se haga referencia. Si se habla del mercado de bienes y capitales, el discurso neoliberal en que se centra el consenso trata de la eliminación de las barreras comerciales y controles a los

Reformas que constituían la lista inicial de Williamson [1989].

1. Disciplina Fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades de gasto publico
3. **Reforma Tributaria** (Sistema con amplias bases y tasas marginales moderadas)
4. Liberalización de las tasa de interés
5. Tasa de cambio competitivas
6. Liberalización comercial
7. Liberalización de la inversión extranjera directa
8. Privatización
9. Desregulación
10. Derechos de propiedad

Cuadro 1.1 Información tomada de Williamson (2004).

Ahora bien, este conjunto de políticas económicas fueron adoptadas en diferente grado por los países de América Latina, bajo un contexto espacio-temporal en que se manifestaba el aparente fracaso del Keynesianismo y la necesidad de acceder de nuevo al sistema financiero internacional. Al respecto, Rodrik (1996, p. 13) expresa que La nueva ortodoxia se erigió a partir de dos pilares mutuamente reforzados: El primero fue la falla de los países que siguieron el modelo de sustitución de importaciones y el segundo correspondió al éxito del conjunto de políticas consideradas por los denominados tigres del sureste asiático. En este orden de ideas, la crisis económica fue presentada como efecto de la indisciplina fiscal de los Estados, dada su preocupación por auspiciar políticas proteccionistas de fomento a la industria nacional que no tuvieron éxito¹⁶.

Esto nos indica, que el marco de políticas económicas que han marcado el devenir de Colombia y otros países, en comienzo no fueron producto de la deliberación racional de los ciudadanos y su gobierno, sino principalmente de unas condiciones que restringieron la capacidad de negociación, pues el acceso a recursos del sistema financiero internacional tras la crisis de 1982 se sometió al cumplimiento de políticas vistas como propicias por los organismos multilaterales para asegurar la sostenibilidad de las finanzas publicas y la estabilidad macroeconómica, Además el nuevo

capitales, factores que restringen la explotación de las ventajas comparativas entre los países y la ubicación de los recursos en aquellos lugares en que su productividad marginal es mayor. En cambio, para el mercado laboral, la flexibilidad ya no se relaciona con la posibilidad del ciudadano común de ubicarse en aquellas regiones o países en que encuentra una demanda efectiva para sus cualidades y habilidades, sino que el elemento central resulta ser el precio del trabajo o salario, que según el modelo debe responder a la asignación que hace el mercado de acuerdo a su participación en la producción, lo que induciría a la eliminación de las prestaciones sociales “extraordinarias” y a la no fijación de salarios mínimos.

¹⁶ Cesar Giraldo afirma que los controles, establecidos inicialmente como un mecanismo para racionalizar el manejo de las divisas y fomentar la producción nacional, luego se convirtieron en privilegios que garantizaron la existencia de una economía rentista. De alguna manera el fracaso del modelo fue predispuesto por la captura del poder de regulación por parte de particulares, aunque también se debe considerar que el modelo aplicado desde los 30'S se correspondía con una realidad contextual donde la interdependencia del comercio exterior había limitado las capacidades de producción interna, lo que se manifestó en la dificultad para acceder a ciertos insumos producidos por los países industrializados durante la “Gran Depresión”.

financiamiento del estado a partir del endeudamiento, dada la independencia que cobro el Banco Central en relación al poder ejecutivo, se erigió como un factor primordial para buscar la generación de divisas con las cuales hacer honor a la deuda externa, de modo que convenientemente los impuestos indirectos al consumo interno bajo una estructura plana se erigen como un instrumento para reducir la absorción del producto interno y generar excedentes exportables.

Si recordamos que el consenso de Washington y la conexas incidencia de las instituciones multilaterales condicionaron al ejecutivo también en relación al diseño y aplicación de políticas de gasto público, lo que se denotó en un particular interés por focalizarlo a partir de subsidios a la demanda y adelantar procesos de privatización, entonces es fácil apreciar que la política fiscal recomendada a Colombia bajo el amparo del modelo económico neoliberal, vista desde sus componentes de ingreso y gasto, no fue coherente, pues se reclamaba un mayor esfuerzo de las clases trabajadoras en el financiamiento del Estado y al mismo tiempo se recalca la necesidad de reducir el gasto, concentrándolo en la atención de necesidades sugeridas como prioritarias, entre las cuales curiosamente aparecía en comienzo y con matiz de protagonismo, el servicio a la deuda externa y no la provisión de seguridad social. Al respecto O'Connor (1981, p. 21) argüía: *“ni el volumen y la composición del gasto del gobierno ni la distribución de las cargas fiscales están determinadas por las leyes del mercado, sino que reflejan los conflictos sociales y económicos entre grupos y clases y están estructuralmente determinados por ellos”*

2. TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA COLOMBIANA EN EL PERIODO 1986 – 2006

Una vez justificado el enfoque de este trabajo en relación a la tributación, en este capítulo se estudia la evolución de la estructura tributaria en termino de cuatro (4) impuestos nacionales que son: Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la Renta y Complementarios, a las transacciones financieras y al comercio exterior. Como se verá en el capítulo, estos impuestos dada su importancia en el total de los ingresos tributarios administrados por la DIAN (que en 2006 correspondían a 13.36% del PIB), han sido franco de numerosas reformas propiciadas en razón de las necesidades de incrementar los ingresos del erario público, así como por las demandas de los organismos multilaterales en el marco de la lógica del modelo económico defendido en el consenso de Washington¹⁷ y otros intereses particulares. En este sentido, las reformas aprobadas son el resultado de la negociación entre diversos intereses, lo que supone no solo la aparición de ganadores y perdedores, sino que eventualmente en el proceso algunas partes hayan debido ceder parcialmente en sus aspiraciones.

2.1 Evolución de la estructura tributaria colombiana en el periodo 1986-2006

En esta sección se pasa revista a las tendencias generales que se han manifestado en nuestra estructura tributaria en los últimos 40 años, aunque centrando la atención en el periodo 1986-2006, de modo que desde un enfoque inicialmente descriptivo se evidencia que el comienzo de la década de los 90's marca un antes y un después, o un punto de inflexión acorde a lo comentado en el primer capítulo en cuanto al consenso de Washington, pues los impuestos indirectos al consumo interno cobraron gran importancia y se perdió participación de las actividades de comercio exterior como fuentes tributarias. Además y pese a las recomendaciones de las instituciones multilaterales, se convirtió en costumbre financiar algunas actividades particulares del contexto colombiano (como el conflicto interno) a través de impuestos que si bien en un comienzo se establecieron como temporales, posteriormente se han prorrogado, dotándose de permanencia.

¹⁷ La apertura económica de los 90's marco un nuevo contexto, donde la inserción en el mercado de capitales estaba al orden del día y el desmonte de los impuestos al comercio exterior como los aranceles demandaba una respuesta oportuna por parte del gobierno para compensar la correspondiente pérdida de ingresos tributarios, propendiéndose por el equilibrio fiscal.

2.1.1 Análisis de las tendencias generales

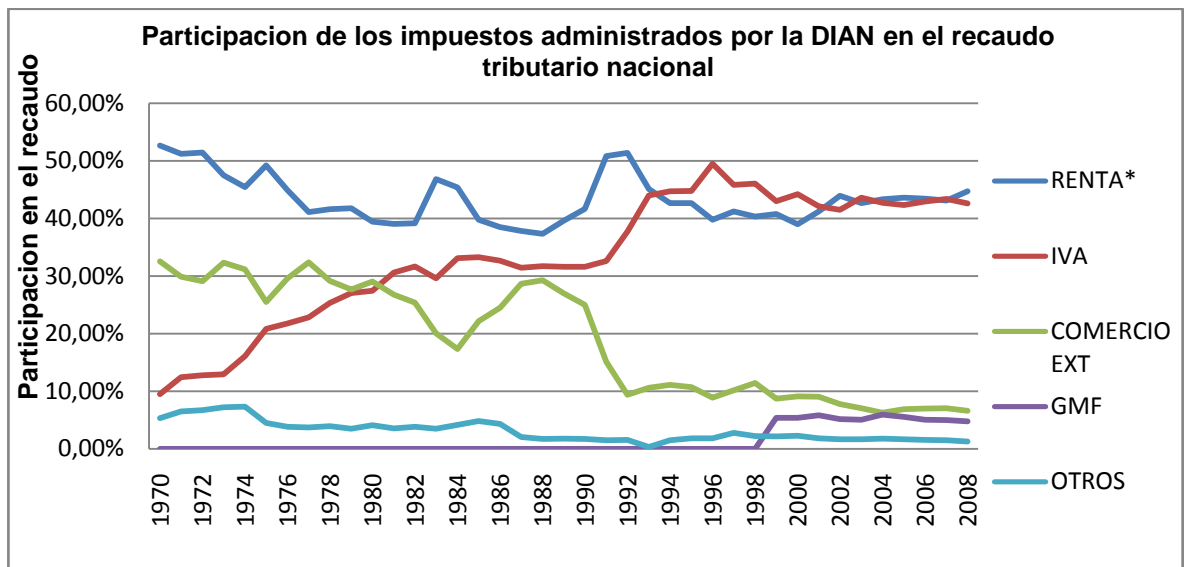
Como se evidencia en el segundo anexo con las más importantes reformas tributarias en el periodo 1986-2006 en Colombia, las políticas de liberalización en el mercado de bienes y capitales impulsadas por las instituciones multilaterales y cuya formulación general se resume en el Consenso de Washington, han ejercido una importante influencia en los objetivos perseguidos por las reformas tributarias en las últimas dos décadas. La propensión por un desmonte a los aranceles¹⁸ y cualquier traba que pudiera desincentivar la inversión como la doble tributación se correspondió con una caída de los ingresos fiscales y el aumento de las demandas sobre el Estado, que según Paunovic (2007) respondieron a tres fuentes básicas: garantía a la estabilidad macroeconómica, fomento de la competitividad sistemática y costos sociales atribuibles a la aplicación del modelo económico, desentrañándose un efecto “tijera”, en que el resultado adverso sobre las finanzas públicas de ambas tendencias (↓Ingresos y ↑gastos) se intentó compensar con la proliferación de reformas que se concentraban en una reestructuración de los impuestos indirectos y de renta, abogándose en el discurso por una mayor eficiencia en el recaudo y la reducción de las distorsiones en la economía.

Acorde a dicho discurso, se incrementó la tarifa general del IVA y se crearon tarifas diferenciales con que se perseguía la reducción progresiva del número de bienes y servicios exentos y excluidos, se restó progresividad al impuesto de renta al acortarse la brecha entre las tasas máximas y mínimas (cuya diferencia para el caso de las personas naturales era de 43.2 puntos porcentuales en 1986 y de solo 14 puntos en 2006), se amplió su base gravable con disposiciones que aún hacen hincapié en la necesidad de llegar a las clases asalariadas, de lo cual un ejemplo son las retenciones en la fuente sobre ingresos laborales, se incentivó la profundización del capital financiero a través de medidas como la adición hecha por la ley 49 de 1990, de los fondos de inversión, fondos de valores, fondos comunes que administraran las entidades financieras así como los fondos de pensiones y cesantías al estatuto tributario como no contribuyentes del impuesto de renta, avocándose también por una constante disminución del impuesto a las remesas para agentes extranjeros (personas naturales y jurídicas) no residentes o no domiciliados en el país, lo que condujo a que su tarifa pasara de 20% en 1986 a 0% en 2007.

En ese contexto la estructura tributaria tuvo un cambio radical, pues los tributos de carácter interno, en particular desde 1991, cobraron cada vez mayor importancia y cambio la composición de los ingresos tributarios, como es evidente con el papel que ha jugado el IVA en la estructura tributaria

¹⁸ La ley 49 de 1990 fue fundamental en esto al reducir la tasa promedio en aranceles de 16% a 7.5%.

colombiana en los últimos años. De acuerdo con el BID (2006), en Colombia se da una dependencia respecto del IVA cada vez mayor, cuya tasa básica ha pasado del 10% al 16%, a raíz de las diversas reformas iniciadas en 1990. Las modificaciones en la tasa y en la base del IVA lo han convertido en una de las principales fuentes de ingresos tributarios junto al impuesto de renta según se muestra en la grafica 2.1, denotándose esto en su mayor participación en el total recaudado por impuestos nacionales (administrados por la DIAN), que en 1986 era de alrededor de 32% y en 2007 ascendía a 43%.



Grafica 2.1 Fuente: Datos tomados del DANE y cálculos propios

*Incluye impuesto al patrimonio

Se observa que la participación del impuesto a la renta en relación al total recaudado por la DIAN cayó entre 1992 y 1996, pero luego se recuperó a un ritmo lento de modo que considerando un marco temporal más amplio (e.g., de los últimos veinte (20) años), parecería haber tenido un comportamiento estable, aunque esto no sea del todo cierto, pues por disposición de la ley 223 de 1995 se incorporaron como contribuyentes del impuesto de renta y complementarios entre otras, a las empresas industriales y comerciales del Estado que tuvieran a su cargo la prestación de servicios de energía, acueducto, alcantarillado, postales, telecomunicaciones y salud pública, lo cual de acuerdo a Giraldo equivale a básicamente realizar un cambio de recursos entre fondos de la misma naturaleza, sin que en esencia exista un mayor recaudo.

Obviando este hecho, lo importante acá es notar que el interés efectivo por incrementar el recaudo vía impuestos indirectos internos como el impuesto a las ventas y más recientemente el IVA sirvió a la necesidad de compensar la perdida de ingresos tributarios relacionada con la apertura

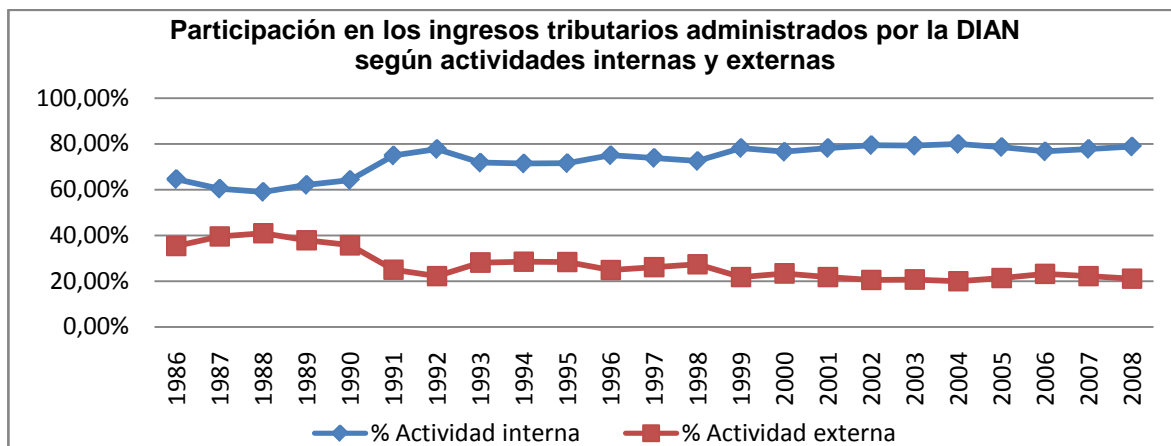
económica. Cabe recordar que el pilar de la política comercial a principios de la década de los 90's se concentró en la desgravación arancelaria, política que estuvo acompañada de otra serie de medidas como la descentralización del control de cambios, la amnistía cambiaria y tributaria para capitales en el exterior y la reforma al régimen de inversión extranjera que buscaba garantizar igualdad de condiciones entre los inversionistas nacionales y extranjeros¹⁹, lo que llevo a focalizar el esfuerzo tributario en actividades de producción, distribución, consumo y acumulación internas, que además se consideraban de fácil administración bajo un esquema de tarifas planas.

El periodo 1986-1990 se puede considerar como aquel en que se gestó un cambio notable en la percepción respecto a los efectos de la tributación sobre el comercio exterior, pues en 1985 se percibía la necesidad de contar con mecanismos para restringir las importaciones y conseguir excedentes de divisas que financiaran la adquisición de bienes de capital, lo que se manifestaba en el interés de implementar controles por medio de mayores tarifas a las importaciones. Un ejemplo de esto es la imposición de una sobretasa arancelaria general de 16% en 1985 que junto a la depreciación acelerada del peso, confabuló un creciente superávit comercial hasta 1990; año en que la decidida apertura de la economía colombiana bajo el Gobierno de Gaviria²⁰ marcó un punto de inflexión, debido a la contracción sustancial de los instrumentos de control a las importaciones, asociada a la gradual reducción del arancel promedio de 16.5% a 7% aprobada por la ley 49/1990, lo que de la mano con la apreciación real del peso, contribuyó al detrimento de la cuenta corriente.

Para sintetizar lo comentado anteriormente, con base en los datos de ingresos tributarios por origen (actividades internas y externas) suministrados por la DIAN y despreciando los valores presentados como "otros", dado que incluyen errores de medición y problemas de clasificación, se construye la grafica 2.2, en que es clara la caída persistente y lenta de la importancia relativa de los impuestos por concepto de actividad externa en el recaudo tributario de Colombia y se evidencia un cambio estructural a comienzo de los 90's, dada la ampliación abrupta de la brecha entre la participación de los impuestos internos y externos en relación al total de ingresos tributarios de orden nacional.

¹⁹ Tal como lo expone Garay (1998), en 1991 con la ley 9 se estableció un marco regulatorio favorable a la inversión foránea, que cabe subrayar se encontraba anteriormente restringida particularmente en su componente de corto plazo, todo ello bajo tres principios rectores de la apertura que fueron: igualdad, universalidad y automaticidad.

²⁰ Aunque para el año 1989 y finalizando la administración Barco ya se había considerado la apertura económica, disponiéndose que esto sería de manera gradual, buscando una reducción sistemática de las restricciones cuantitativas al comercio exterior en una marco temporal de alrededor de cuatro (4) años. No obstante, la administración Gaviria en su primer año acelero sustancialmente el proceso.



Grafica 2.2 Fuente: Datos tomados del DANE y cálculos propios

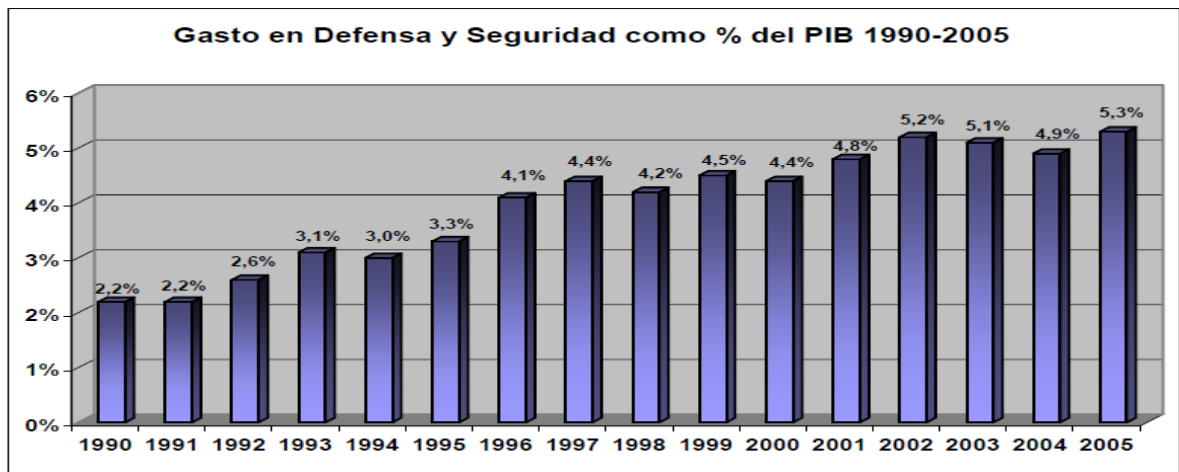
Ahora, para establecer porque el impuesto a la renta y el IVA siguen siendo las principales fuentes de recursos tributarios, pese a que ello no responde a la propuesta neoliberal que busca mejoras en el recaudo atribuible al IVA con estructuras planas que sea a su vez compatible con el desmonte gradual de la progresividad en los impuestos directos²¹, se debe tener en cuenta que existen condiciones particulares al caso colombiano como lo es el conflicto interno, lo que se ha manifestado en una constante motivación para buscar financiación, generándose subsecuentemente una presión por incrementar el recaudo tributario ya sea a través de impuestos ya existentes o de la creación de nuevos; siendo estos últimos explicados subsidiariamente dado el alto costo político implícito en las propuestas que buscan por ejemplo ampliar la carga tributaria de los impuestos indirectos en función de bienes y servicios de primera necesidad o aumentar la contribución de la clase asalariada²².

Por ejemplo en el periodo 1990-2005 el gasto público en defensa y seguridad se incrementó sostenidamente (grafica 2.3), pasando de representar un 2.2% del PIB en 1990 a 5.3% del PIB en 2005, lo cual demandó de un incremento en la carga tributaria, más aún cuando se considera que instituciones como el FMI condicionaron el desembolso de los préstamos contratados en el periodo a la obtención de metas concernientes entre otros, a la generación de superávits primarios y acumulación de reservas. Así, la imposibilidad de ampliar indefinidamente la base y tarifa del IVA ha hecho necesario que los “desajustes fiscales” se intenten subsanar con esfuerzos adicionales

²¹ todo ello fundado en la hipótesis de que los impuestos directos desincentivan la inversión e imponen restricciones a la ubicación de los excedentes del capital en el mundo, lo que induce a que los recursos no siempre se concentren en aquellas actividades en que su eficiencia marginal es más alta

²² Estas pretensiones implícitamente aparecían en el ASB de 1999 en relación al IVA e impuesto a la renta junto a la intención de extender la vigencia del GMF, impuesto que había sido hace poco creado y que en su momento era considerado temporal.

en torno a los impuestos directos, explicándose la aparición de impuestos como el impuesto al patrimonio o la intensión de algunos proyectos de reforma (como los de 2002, 2003 y 2006) por ampliar el universo de declarantes de renta y eliminar algunas exenciones, así esto hubiera resultado parcialmente desvirtuado tras los procesos de discusión y aprobación a los que se debieron someter.



Grafica 2.3 Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

2.1.2 Inclusión de impuestos temporales en la estructura tributaria

Las necesidades de obtener de manera oportuna recursos con los cuales financiar el aumento del gasto público asociado a políticas específicas como la seguridad democrática o a contrarrestar las crisis económicas, ha requerido que diversas administraciones con el ánimo de evitar el trámite y desgaste que conlleva una reforma tributaria bajo el marco normal de aprobación, declaren estados de emergencia económica o excepción para crear impuestos temporales con destinación específica que se constituyen en una salida temporal a problemas inmediatos. Este es el caso de GMF (gravamen a los movimientos financieros) y el impuesto al patrimonio que se discuten a continuación.

Respecto al impuesto al patrimonio, este se creó por medio del decreto extraordinario 1838 de 2002 como fuente de financiamiento de los gastos del presupuesto nacional relacionados con la preservación de la seguridad democrática. En comienzo el impuesto gravó con una tarifa de 1.2% a las personas naturales y jurídicas con un patrimonio del orden de \$170 millones, dado que el sujeto pasivo se entendía como todo declarante del impuesto a la renta y complementarios, pero posteriormente con las leyes 863 de 2003 y 1111 de 2006 su tarifa se estableció en 0.3% y 1.2%

respectivamente y se fue invirtiendo de permanencia. Así, este impuesto inicialmente temporal se torno en permanente, aunque con algunas modificaciones introducidas por las reformas tributarias mencionadas como la mayor progresividad, por lo que actualmente el hecho generador radica en la posesión de una riqueza igual o mayor a \$3.000 millones al 1° de enero de 2007²³.

Similar a como surgió el impuesto al patrimonio, con los decreto de Emergencia Económica 2330 y 2331 de 1998 se dio el aval legal para que el gobierno amparado por el artículo 215 de la constitución política creara la denominada contribución del dos (2) por mil con carácter temporal, como fuente de financiación del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en liquidación²⁴, cuyo animo era aliviar la situación del sector financiero del país y de los deudores de créditos de vivienda. Pero en el año 1999, a raíz del terremoto que azotó al Eje Cafetero generando un gasto extraordinario concentrado en la atención de los afectados y la reconstrucción, se prolongó por un año más su vigencia, practica que lejos de acabarse se fortaleció de manera que en el año 2000 con la ley 633 se acogió el concepto de la corte constitucional²⁵, incorporándose el GMF al estatuto tributario para contribuir al financiamiento de los gastos del Estado con una tarifa de tres por mil (3 x 1000) y que con la ley 863/2003, se amplió para el periodo 2004-2007 al cuatro (4) por mil incluyendo nuevas exenciones. Finalmente con la ley 1111 de 2006 el impuesto se estableció como permanente, manteniendo la tarifa establecida en 2003.

Según lo expuesto, es razonable atribuir la incorporación e importancia que ha cobrado este tipo de impuestos en la estructura tributaria a su fácil administración, poca resistencia presentada en su recaudo y constante flujo de importantes recursos al Estado²⁶, más que a algún sustento técnico

²³ En relación a la reforma de 2006, se buscó gravar con este impuesto a aquellas personas naturales y jurídicas que al 1° de enero de 2007 fueran considerados acaudalados, pues al definir como hecho generador la posesión de riqueza igual o superior a \$3.000 millones en 2007 sin indexar este valor a algún mecanismo de ajuste anual, delimitó a los sujetos pasivos a solo aquellos que debieran pagar el impuesto en dicho año, independiente de que su patrimonio liquido gravable cambiara posteriormente. Siguiendo este sentido, con la ley 1370 de 2009 se cambian de nuevo las reglas de juego de forma que para el periodo 2011-2014 se fijan dos tarifas según el rango en que se encuentre el patrimonio del contribuyente.

²⁴ La función principal del Fondo era adquirir las acreencias que los ahorradores y depositantes tuvieran en contra de las entidades cooperativas señaladas en el decreto normativo, viabilizando su liquidación al asegurar el pago de sus pasivos bajo el cumplimiento de cierta reglamentación por parte de los posibles beneficiarios de los pagos y facilitando el acceso al crédito por parte de los deudores hipotecarios, para que pudieran mantener sus activos y los establecimientos de crédito recuperaran su liquidez, buscándose evitar que se volvieran paulatinamente en bodegas de activos improductivos.

²⁵ Téngase en cuenta que en marzo de 1999 con la sentencia C-136 de la Corte Constitucional, la denominada inicialmente contribución de dos (2) por mil se consideró como un Impuesto Directo, ordenándose que se dejaran de consignar sus recaudos al Fogafin, para hacerlo al Tesoro Nacional, incorporándose así su administración a la DIAN.

²⁶ De hecho, para el caso del GMF, las entidades financieras se encargan de recaudar el impuesto y luego girarlo a la tesorería del gobierno central mientras que para el caso del impuesto al patrimonio, el gobierno cuenta con la información de los patrimonios de gran parte de los contribuyente, pues muchos de ellos en los gobiernos de Virgilio Barco y Gaviria repatriaron y declararon sus patrimonios, de modo que la administración tributaria de estos impuestos se facilita y además se dificulta su evasión, ya que en el primer caso se debería actuar por fuera del sistema financiero y en el otro habría que

que los aconsejara. Es de recalcar que el GMF en el periodo 1999-2006 generó un recaudo anual que fluctuó entre 0.6% y 0.9% del PIB y el Impuesto al patrimonio en el periodo 2002-2007 representó un recaudo entre 0.3% y 0.6% del PIB, razones fundamentales para no desmontarlos²⁷, pese a sus efectos nocivos en la actividad económica y a haber sido criticados o vistos como inoportunos por instituciones y organismos multilaterales²⁸.

2.2 Efectos atribuibles a las reformas tributarias del periodo 1986-2006

Pese a que no han sido pocas las reformas tributarias presentadas en el periodo de estudio con las cuales se han introducido grandes cambios en la estructura tributaria, lo cual se ratifica entre otras cosas en la mayor importancia y dinamismo cobrado por el IVA respecto a la década de los 60's y 70's además del incremento de la carga tributaria, cada una ha surgido como respuesta a objetivos puntuales (e.g., el incremento del ingreso corriente del Estado o la promoción a ciertos sectores), dejando desatendidos los ajustes de fondo en la estructura tributaria, lo que se manifiesta en la creación de nuevos impuestos y la extensión de tratamientos especiales según el contribuyente, aspectos que promueven el caos en el sistema y atentan en contra del principio de equidad²⁹. Pero además la presión ejercida por actores como las instituciones multilaterales y la poca representación efectiva que tiene el ciudadano promedio en los órganos de decisión, ha facilitado la concentración del discurso en los impuestos indirectos, dejando en un estado de desorden y poca integración al componente directo, representado principalmente por el impuesto de renta³⁰.

eventualmente explicar las variaciones negativas en el patrimonio. Adicionalmente la no despreciable suma de alrededor del 1% del PIB que se recaudo en el 2009 por concepto de estos impuestos al igual que en años anteriores los hace una fuente tributaria difícil de reemplazar (ver: Clavijo y Vera, 2010).

²⁷ Esto explica porque una vez el recaudo atribuido a un impuesto que puede ser claramente inadecuado se torna difícil de compensar con otros impuestos, se genera una presión por hacerlos permanentes, manifestándose una dependencia de la trayectoria. Por ejemplo ya para el proyecto de reforma tributaria de 2009 se hace latente esto en cuanto al impuesto al patrimonio que según se aprobó por las comisiones económicas de cámara y senado, se extendería al año 2014, con una tarifa de 0.6% para los patrimonios líquidos en el rango de \$3.000 a 5.000 millones y de 1.2% para patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones.

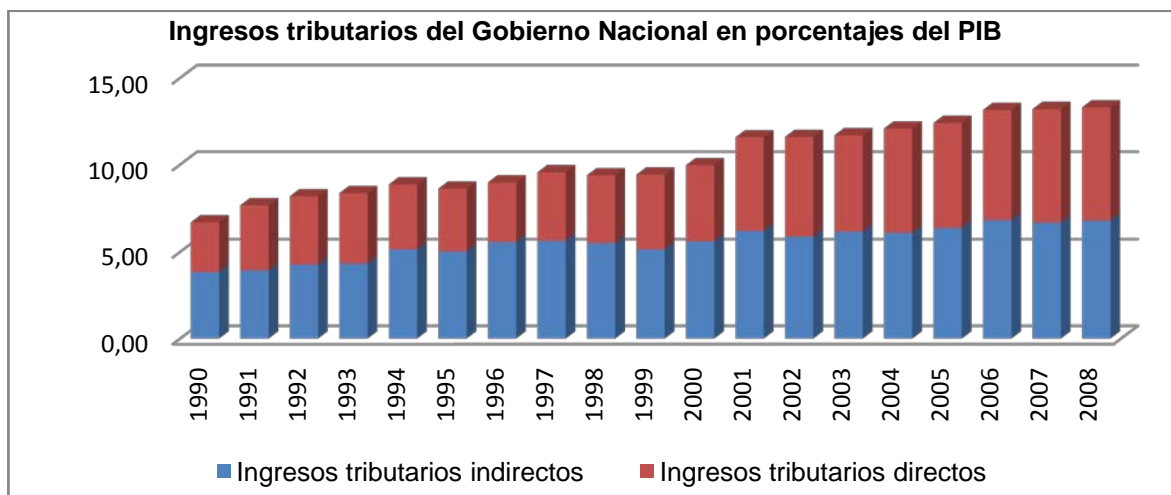
²⁸ El impuesto al patrimonio junto a otros impuestos (e.g., impuesto a la tierra) se consideró como instrumento en la propuesta presentada para América Latina en el marco de la tercera conferencia interamericana sobre tributación, sin que al final cobrara protagonismo debido a los planteamientos de la OEA, imputándole grandes dificultades en la aplicación y una baja incidencia para lograr un aumento real en el recaudo. Ver Herschel (1973, p. 152).

²⁹ Es claro que las iniciativas de reforma tributaria al considerar reiteradamente la reducción en el número de tarifas aplicable al impuesto de renta para personas físicas, acorde esto a lo demandado por instituciones como el FMI (2001, p. 64), han restado progresividad al sistema (equidad vertical) y la incorporación de tratamientos preferentes con nombre propio es contraria a la equidad horizontal, pues induce en que contribuyentes con iguales rentas paguen según factores como la actividad económica a la que se dediquen (recuérdese a manera de ejemplo el beneficio que se mantuvo hasta 2003 para los ganaderos en cuanto a la venta de los terneros nacidos en el mismo año).

³⁰ Como se ha discutido anteriormente, la recurrente presión por incorporar un mayor número de contribuyentes al impuesto de renta y reducir sus tasas marginales (propuesta explícita en el informe de la misión del ingreso público, 2002), no considera el efecto agregado de la estructura tributaria en relación a los contribuyentes, pues si bien se busca que más trabajadores asalariados e independientes paguen impuestos, se eliminan virtualmente los incentivos que podrían tener para hacerlo al predeterminarse en que rubros se debe enfocar el gasto público según lo reflejan documentos como los

2.2.1 Incrementos del recaudo

La carga tributaria medida por los impuestos del Gobierno Nacional Central excluyendo los aportes de la seguridad social en relación al PIB³¹, prácticamente se duplicó en el periodo 1990-2006, pasando de 6.99% en 1990 a 13.36% en 2006 (grafica 2.4), manteniéndose sin sobresaltos en los dos años siguientes. No obstante, este logro no se tradujo en una reducción sensible del endeudamiento del Estado, siendo la dinámica seguida por el déficit fiscal y la deuda pública un factor preocupante al no haberse logrado controlar pese a que estas eran metas que se planteaban con el consenso de Washington y en dirección a las cuales se formuló la política económica colombiana en los 90's. Así las cosas, si bien se introdujeron junto a la reforma tributaria³² otras medidas que buscaban encaminar al Estado en un sendero de responsabilidad fiscal como la independencia cobrada entre ejecutivo y el banco central, el incremento en el recaudo no se manifestó en una mejora sustancial en las finanzas públicas; punto al que ha contribuido el incremento del gasto en intereses (grafica 2.5), lo que sugiere una utilización creciente de los ingresos públicos en servicio de la deuda a expensas del capital y gasto social³³.



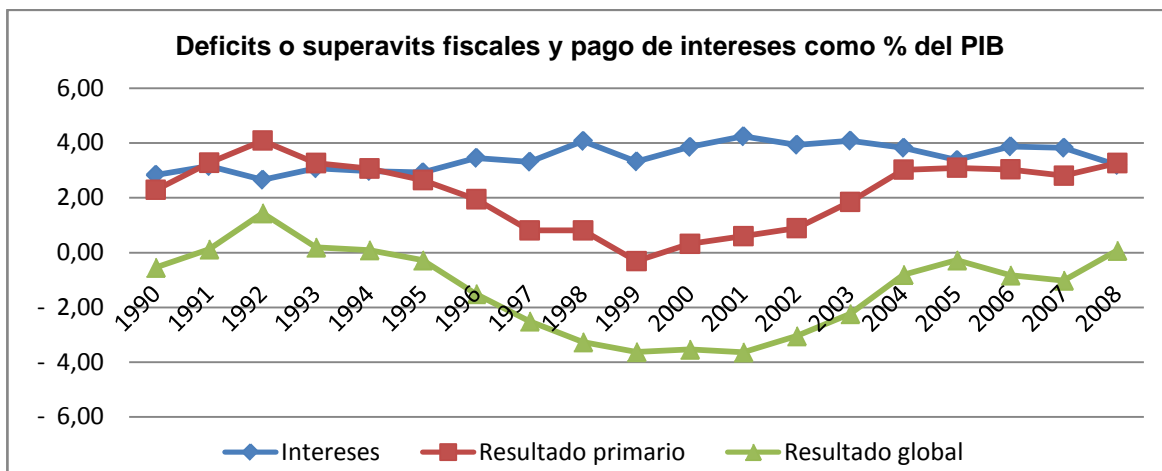
Grafica 2.4 Fuente: Datos tomados de la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL. Cálculos propios

acuerdos firmados con instituciones como el FMI, situación que se agrava cuando se recuerda que la mayor presión tributaria vía IVA, también se hace a expensas de las clases de ingresos medios y bajos que son las que emplean una mayor parte de los ingresos en el consumo de bienes de primera necesidad (ver Gaceta No 262-2006 del Congreso, Art. 65-92 - propuesta del proyecto de reforma de 2006 frente al IVA).

³¹ Se excluyen los ingresos provenientes del sistema de seguridad social para evitar hacer lecturas erradas respecto a la evolución de los ingresos públicos, pues cabe recordar que en 1993 con la ley 100 se privatizó en parte la seguridad social.

³² Se debe considerar que en lo tributario el éxito de las aspiraciones inscritas en el Consenso de Washington fue parcial. Por ejemplo el componente directo en la estructura tributaria no perdió participación como mecanismo de financiamiento, pues aunque se propendió por iniciativas como la de extender la base tributaria del impuesto a la renta a la clase media y baja, la resistencia en el congreso implicó que esta propuesta debiera ceder, lográndose mantener cierto grado de progresividad.

³³ Estos últimos dos términos atienden a las definiciones dadas por O'Connor (1981, pp. 26-27)



Grafica 2.5 Fuente: Datos tomados de la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL. Cálculos propios

Además las reformas tributarias que se han enfocado en gran medida en la generación de ingresos extras, pocas veces considerando si el nivel de gasto es razonable frente a los recursos efectivamente destinados a la inversión social y consumo social, pasándose por alto aspectos como la presumible corrupción que genera detrimentos en el erario público. En consecuencia es poca la evaluación que se hace de los efectos reales de una reforma en particular, pues tal como lo aseguran Mario García y Ana Gómez (2005, p.44), *“una vez realizada una reforma se inicia la discusión de la siguiente, sin tener una idea clara de la efectividad de la anterior”*.

No obstante parece que en el periodo de análisis existiera una tendencia clara al aumento del recaudo año tras año, esto podría ser causa de factores como el aumento exógeno de la actividad económica más que a cambios positivos en la estructura tributaria que lo sustentaran. García y Gómez (2005) empleando un modelos de series de tiempo univariadas sobre tres series, ingresos tributarios como porcentaje del PIB, ingresos tributarios reales e ingresos tributarios reales per cápita, en que además incluyen variables de intervención a partir de variables dummy para representar cada una de las reformas tributarias en el periodo 1973-1999³⁴, concluyen que de estas, las únicas en haber cumplido con sus objetivos planteados de manera explicita o implícita en cuanto al recaudo, fueron las correspondientes a 1974 y 1990³⁵, pues el modelo final depurado, que además controla por cambio estructural con una dummy ($d1$) que toma un valor igual a uno desde el año 1984 es: $\Delta(\ln(IngTrib))_t = 0.0479 + 0.1386d74_{t-1} + 0.1380d90_{t-1} - 0.1617d1$.

³⁴ las cuales habían introducido entre otros, cambios en aspectos como las bases gravables, las tarifas o el control a la evasión con que se esperaba aumentar el recaudo.

³⁵ Dado que el modelo de series de tiempo empleado era univariado, para corroborar que las conclusiones obtenidas bajo la serie primera diferencia del logaritmo de los ingresos tributarios reales fueran consistente, los autores utilizaron el mismo modelo sobre la serie presión tributaria

Para el caso de la reforma tributaria de 1974, aunque no es comprendida por el objeto de este trabajo, resulta ilustrativa porque su aprobación bajo la declaratoria de emergencia económica hizo posible para la administración Michelsen acoger varias de las recomendaciones de la misión Musgrave, lo que se puede asociar con un mayor recaudo y mayor eficiencia de la estructura al incorporarse un conjunto de medidas radicales, que no fueron perforadas o modificadas en el proceso de discusión que le corresponde al congreso, donde además los intereses económicos tienen un campo propicio para influir en la ley tributaria. Recordemos por ejemplo, que esta reforma permitió iniciar un proceso de unificación de las tarifas del impuesto de renta, evitándose la diferenciación según constitución legal de los contribuyentes³⁶.

En cuanto a la reforma de 1990 que efectivamente se encuentra en nuestro periodo de interés, pese a haber delimitado el importe vía impuestos al comercio exterior, lo compensó con una ampliación del IVA en cuanto a tarifas y base gravable (por ejemplo la tarifa general se incrementó de 10% a 12%), y el fortalecimiento administrativo³⁷ para combatir el contrabando y la evasión, lo que sugiere que muchos de los recursos que se buscan con la modificación de la estructura tributaria, bien se podrían obtener haciendo un control efectivo para que todos los individuos que teóricamente son sujetos pasivos de algún impuesto cumplan con su obligación.

Así las cosas, se evidencia el desorden que ha reinado en las consideraciones de la política tributaria del país, pues esta se ha fundamentado en dar respuesta a problemas circunstanciales más que a plantear soluciones de largo plazo que induzcan a cambios sustanciales en la estructura tributaria. Asimismo el aparente éxito en cuanto al incremento del recaudo, en muchos casos pudo estar asociado más al incremento de la actividad económica que a un efecto directamente atribuible a las reformas, las cuales aunque en algunos casos también plantearon debates relacionados a problemas estructurales del sistema (e.g., propuesta de reforma tributaria de 2006), finalmente resultaron perforadas en su tránsito por el congreso según se muestra más adelante. De hecho, en los años 1998 y 2002 encontramos ejemplos claros del afán del gobierno de turno por responder a problemas fiscales inmediatos, propiciándose la generación también inmediata de ingresos a partir de la creación de nuevos impuestos como el GMF y el impuesto al patrimonio respectivamente, sin

³⁶ Para las sociedades de responsabilidad limitada (colectiva) la mínima tarifa a la que tributaban era de 4% (3%), mientras que a las sociedades anónimas se les aplicaba por lo menos una tarifa de 12%, según el rango en que se encontrara su renta gravable.

³⁷ Con la ley 49 de 1990, en su artículo 35 se facultó al presidente de la república por un periodo de seis (6) meses para modificar y tecnificar la administración tributaria y aduanera, lo que incluía la potestad para organizar la administración de impuestos nacionales como un ente con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal, definiendo el carácter de los funcionarios y el régimen disciplinario de los mismos de modo que se tipificaran conductas delictivas y se fijaran las reglas para investigarlas; lo que finalmente apuntaba a dotar de una mayor capacidad a la DIAN para gestionar el sistema tributario del país.

que existiera un análisis juicio de los probables efectos no deseables de los mismos en el largo plazo, tema que se trata en la sección 2.2.3.

2.2.2 Propagación de exenciones

No obstante a que la creación de impuestos con destinación específica puede afectar en general la transparencia del sistema al asegurar ciertas rentas para determinadas actividades sin una correcta fiscalización³⁸, el panorama se ensombrece cuando se tiene en cuenta que en Colombia así como en otros países de la zona ha existido una presión por la creación de incentivos tributarios no solo bajo motivaciones como la promoción de actividades con externalidades positivas (e.g., las exenciones en el impuesto de renta de la que gozan las empresas editoriales según artículo 229 del estatuto tributario), sino que además en ocasiones el ánimo ha sido compensar las pérdidas acaecidas a los contribuyentes de los “nuevos impuestos” reseñados en la sección 2.1.2, lo cual según Clavijo (2005, p.3) ha agravado las distorsiones en la asignación de los recursos e invita a movimientos contables ficticios para acceder a dichos alivios tributarios, particularmente los relacionados con la Ley 788 de 2002 y el artículo 68 de la Ley 863 de 2003, con lo que se ha plagado la estructura tributaria de alivios y exenciones que alejan las tasas nominales de las tasas reales de tributación.

Pese a que las exenciones tributarias se pueden presentar como instrumentos para explotar externalidades positivas en determinadas actividades productivas o hacer la estructura tributaria más equitativa, lo cual las justificaría como herramientas con las que el Estado alienta el desarrollo y protege a determinados sectores considerados estratégicos para la sociedad en su conjunto; el problema de este enfoque es que requiere de una visión del Estado como dictador benevolente que promueve el bienestar social alejándose de intereses particulares, lo cual es poco realista cuando se considera que quienes ayudan a la financiación de las campañas de candidatos a congreso y presidencia son particulares y en especial grupos económicos³⁹, que pueden

³⁸ No se debe pasar por alto que existen fines meritorios que demandan de una protección especial frente a la incertidumbre presente en torno a la evolución de las condiciones económicas de un país, de suerte que las rentas con destinación a la seguridad social razonablemente son permitidas en la estructura fiscal, lo cual para el caso colombiano se ampara en el artículo 359 de la constitución política.

³⁹ Aunque en Colombia concurre un sistema de financiación mixto de la política, lo que contribuye a la equidad en el ejercicio de la participación política al permitir que aquellos con aspiraciones a ser elegidos en representación de un partido o grupo significativo de ciudadanos no sean tajantemente excluidos del proceso simplemente por limitaciones a la hora de atraer los suficientes fondos a sus campañas, lo que se complementa con la competencia del Estado para establecer límites en el gasto que candidatos y partidos hacen en las campañas políticas y fijar sanciones a la violación de dichos topes (ver: leyes 58 de 1985, 130 de 1994, 996 de 2005 y resolución 330 del Consejo Nacional Electoral); lo cierto es que bajo la laxitud y dificultades inherentes a la regulación, el componente privado en la financiación política juega un papel central, abriéndose las puertas para una potencial toma del poder por parte de grupos de interés. Es usual que grandes grupos económicos sirvan de donantes a varios candidatos simultáneamente, de modo que como ejemplo en las elecciones

eventualmente influir en las decisiones en relación a leyes en campos como el tributario, tal como se comenta en el anexo 1.

En adición y sumándose a los efectos del presumible interés de los particulares por la creación y mantenimiento de alivios tributarios, la incertidumbre juega un papel tan importante en la estructura tributaria al limitar la consideración total de las implicaciones de cualquier reforma tributaria por parte del poder ejecutivo y legislativo, que aún cuando los beneficios tributarios concedidos puede que efectivamente respondan a criterios encomiables, no es descabellado considerar que agentes ajenos a sus motivaciones también estarán tentados a obtener provecho buscando que sus actividades sean consideradas sujetas del mismo o alternativamente sean cobijados por nuevos tratamientos tributarios, generándose una dinámica de la política fiscal que sucumbe a las presiones de los particulares⁴⁰ y alienta la elusión y evasión. En este sentido Hernández Gamarra advierte que *“aún bajo un escenario conservador de eliminación parcial de las exenciones, se puede lograr una reducción importante del déficit fiscal sin costos en términos de crecimiento económico”*⁴¹.

Al respecto la Contraloría General de la Nación (2005) señala que muchas de los beneficios tributarios en impuestos tan importantes como el de renta o el IVA carecen de control efectivo al no realizarse un análisis que permita verificar el cumplimiento de las metas inicialmente planteadas y existir deficiencias en la cuantificación de su costo fiscal. Por ejemplo en el MFMP de 2006 se consideraba solo el costo fiscal por concepto de deducción a la inversión en activos fijos (\$ 860 miles de millones), rentas exentas (\$ 1.502 MM) y descuentos tributarios (84 MM), lo cual sumaba \$2.447 MM pero pasaba por alto el valor cedido por concepto de tratamientos particulares en el IVA como la exclusión de los seguros de vida (equivalente al 44% del valor agregado del sector

presidenciales de 2002 según informes del Consejo Nacional Electoral el “Grupo Santodomingo” donó a Álvaro Uribe y Horacio Serpa la misma suma: COL \$ 502 millones y COL \$ 100 millones a Noemí Sanín. Asimismo, el “Grupo Antioqueño” financió con COL \$ 477, 453 y 290 millones las tres campañas respectivamente. Los otros dos grandes grupos económicos del país, el “Grupo Luis Carlos Sarmiento” y el “Grupo Ardila Lule” aportaron al ganador de los comicios Álvaro Uribe las sumas de COL \$ 400 y 255 millones correspondientemente. Finalmente es de señalar que este campo es proclive para que grupos ilegales también participen en política al financiar o ejercer presión con la meta de que ciertos candidatos sean elegidos, lo que ha dado origen a escándalos como la para-política (en que se encuentran investigados entre otros los congresistas Armando Benedetti, Dilian Francisca Toro y Óscar Mauricio Lizcano) o la Farc-política (bajo el que se investigan a las senadoras Piedad Córdoba y Gloria Inés Ramírez). Una discusión más profunda de este punto se hace en De la Calle, Humberto (2003).

⁴⁰ Recuérdese a modo ilustrativo que la reforma tributaria de 2000 creó una deducción del 100% de la provisión individual de cartera y del coeficiente de riesgo en las entidades financieras, constituyéndose así un tratamiento hecho a la medida de unos cuantos, en que su parámetro de provisión se alejaba sin justificación de la regla comercial contemplada en los artículos 74 y 75 del decreto 187 de 1975 (métodos de provisión general e individual), pues se asumía un riesgo improbable del 100% y se pasaban por alto los mecanismos de cobertura con que contaba el sector financiero para cubrirse.

⁴¹ Citado por: ECHEVERRI, Juan, FERGUSSON Leopoldo y QUERUBIN, Pablo, La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal, Documento CEDE, Enero de 2004, p. 25

asegurador) o el IVA pagado en la adquisición de materiales de construcción para vivienda de interés social Consagrado en el artículo 850, parágrafo 2 del ET, que como bien lo anota la CGN, resulta además en un beneficio de difícil seguimiento dado la inherente dificultad para el constructor de hacer una separación tajante entre estos materiales y los usados en otros inmuebles⁴².

Además de las fallas relativas al control de los beneficios tributarios que se otorgan⁴³, muchos estudios sobre los efectos de los mismos concluyen que los resultados en variable de interés como la inversión no han sido lo esperado. Por ejemplo en un análisis de los incentivos a la inversión en los 90's, Sánchez, et al. (1998) argumenta que pese a que este periodo correspondió con la propagación de exenciones a la inversión y la incidencia de reformas con objetivos inspirados en el consenso de Washington, lo que se originó fue una sustitución del ahorro interno por ahorro externo de modo que la inversión se financio con crédito siendo en definitiva poco su crecimiento. Al respecto se pueden considerar factores como la captura de rentas y las externalidades (positivas y negativas) implícitas a una actividad económica, que al ser discutidos en trabajos como el de Ortega, et al. (2000) bajo un análisis de incidencia sobre un conjunto de objetivos como empleo y bienestar, repercuten en que solo tres propuestas de todas las analizadas según frente de incidencia tengan resultados positivos (propuestas de los sectores minero, automotriz y de la región del Magdalena Medio); siendo reducidas al proyecto del Magdalena Medio si se incluyen las externalidades en el trabajo.

En consecuencia, no son pocas las veces en que las exenciones contempladas resultan extremadamente costosas. Según el Ministerio de hacienda⁴⁴, solo la aprobación del descuento del 30% sobre las utilidades reinvertidas en capital, como mecanismo de alivio a los afectados por el impuesto al patrimonio, le constó al tesoro más que el recaudo de este último para el año 2004. En

⁴² Existen otros ejemplos donde no solo el beneficio es de difícil administración, sino que además resulta desproporcionado o carente de justificación. A modo de ejemplo se puede mencionar la deducción del 125% de las donaciones hechas entre otros a la Fundación General Gustavo Matamoros D'Costa o a organismos del deporte aficionado que sean personas jurídicas sin ánimo de lucro. Así mismo, en el caso del leasing operativo el arrendatario puede descontar como gasto lo pagado por concepto del canon de arrendamiento cuando halla relación de causalidad con su actividad productora de renta, así como el arrendador deduce la depreciación, configurándose de modo agregado una posible reducción en la renta líquida gravable de la economía por el valor de la depreciación de los bienes arrendados bajo esta modalidad (suponiendo que tanto arrendatario como arrendador tributan a una misma tarifa).

⁴³ Que por lo general no se restringen a un periodo definido de tiempo para su aplicación a diferencia de otros países como España en que por constitución se conceden por 5 años prorrogables si tras el análisis de los efectos por el legislativo así se aconseja.

⁴⁴ Citado por: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Política de las Políticas Públicas, Progreso Económico y Social en América Latina, año 2006, p. 208.

el mismo sentido una edición del diario Portafolio⁴⁵ afirmaba que el costo fiscal de los beneficios tributarios otorgados en 2007 se incrementaron en más de un billón de pesos, pues en 2007 el costo de estos beneficios fue de 5.73 billones en comparación al costo de 4.7 billones de 2006, lo que obedece en gran medida a la deducción solicitada por las personas jurídicas correspondiente al 40% de la inversión en activos fijos productivos avalada por la ley 1111 de 2006, incentivo que le significó a la Nación en el 2007 un menor recaudo por el orden de 3.1 billones.

2.2.3 Efectos adversos de los impuestos introducidos como temporales

Recordando que los impuestos al patrimonio y el GMF se introdujeron a la estructura tributaria del país de manera extraordinaria para cubrir gastos específicos, debemos considerar que en primer lugar esta dinámica resulta contraproducente en términos de estabilidad jurídica y consecuentemente confianza de los agentes económicos, pues la constatación de la no existencia de macro reglas fiscales que impongan restricciones creíbles al gobierno, se confabula con otros elementos como la falta de transparencia en el proceso político, gestándose las condiciones ideales para un sistema tributario ineficiente y con altos costos para la sociedad. Además la ilusión de obtener alivios para el erario público en el corto plazo sirve de pretexto para dejar pasar oportunidades de realizar ajustes de fondo, lo que demandaría entre otras cosas desmontar muchas exenciones, apreciación marcadamente normativa y difícil de implementar dado el conjunto de dolientes con poder político y económico que naturalmente se opondrían a esto.

Concentrándonos en el caso del GMF⁴⁶, cabe mencionar que afectó sin distinción alguna hasta el año 2006 a la clase media trabajadora⁴⁷ cuyos ingresos corrientes son generalmente consignados en una cuenta de nomina, influyendo además en la rentabilidad esperada de los portafolios de las familias y empresas, creándose un desincentivo para el uso del sistema financiero por los ahorradores y auspiciándose la sustitución de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros por la utilización de otros activos financieros no sujetos al impuesto (Lozano y Ramos, 2000), debido

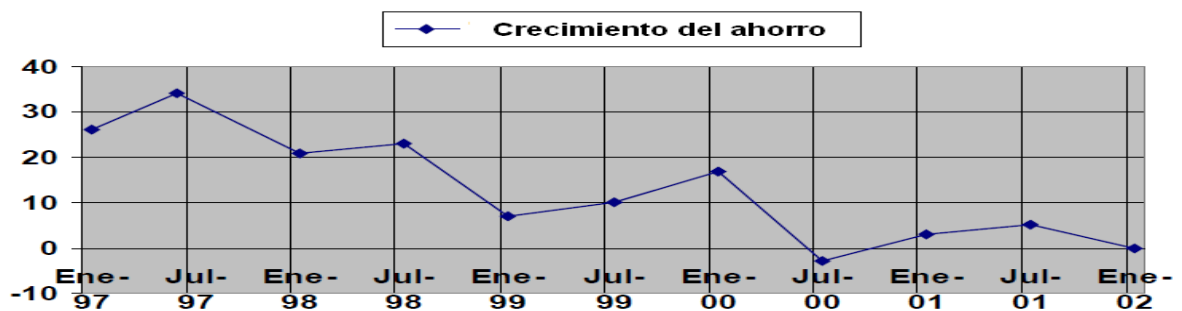
⁴⁵ Artículo publicado en la versión electrónica del diario el día 19 de junio de 2008 - Dirección electrónica: www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-06-19/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA4317243.html

⁴⁶ En el caso del impuesto al patrimonio, los efectos nocivos se reducen al haberse fijado la base a la posesión de cierto patrimonio a una fecha determinada, el cual además se encuentra en buena medida registrado en las bases de información con que cuenta la DIAN; haciendo que su reducción drástica en las declaraciones de los sujetos del impuesto con finalidades de evasión puedan ser seguidas por las autoridades tributarias; consiguiéndose una base de contribuyentes del impuesto no muy variable. Es decir que existen unas restricciones al comportamiento del contribuyente que dificultan su evasión y la aparición de efectos no deseados en el sistema económico.

⁴⁷ Nótese que con la ley 1111 de 2006 se adicionaron al estatuto tributario exenciones como la no generación del impuesto aplicable a una única cuenta de ahorros por titular en los retiros de hasta 350 UVT mensualmente, siempre y cuando dicha cuenta hubiera sido abierta en entidades financieras y/o cooperativas vigiladas por la superintendencia financiera o de economía solidaria correspondiente. De manera similar se creó la exención para el retiro con un límite mensual de 41 UVT de cuentas de ahorro especiales para pensionados.

esto fundamentalmente a los mayores costos que les significa a las personas realizar transacciones empleando la intermediación de la banca.

Es decir que no solo se ha generado una mayor preferencia por el uso de efectivo en la economía⁴⁸, sino que adicionalmente se han hecho más atractivas operaciones como la negociación de acciones en los mercados secundarios, lo que incrementa el riesgo al que se enfrentan las familias y agentes que disponen de sus recursos en este tipo de operaciones sujetas por naturaleza a fuertes fluctuaciones sin una suficiente preparación. En relación al efecto sobre el uso del efectivo en la economía, la Asociación Bancaria confirma que en promedio la circulación de efectivo como medio de pago paso de 46% en 1998 a 69% en el 2001, representado esto en una afectación de las tasas de variación de los depósitos en cuentas de ahorro, que a pesar de que también puede relacionarse a otros fenómenos como los ciclo económico, curiosamente muestran una tendencia constantemente decreciente durante los tres primeros años desde que se creó el GMF (grafica 2.6).



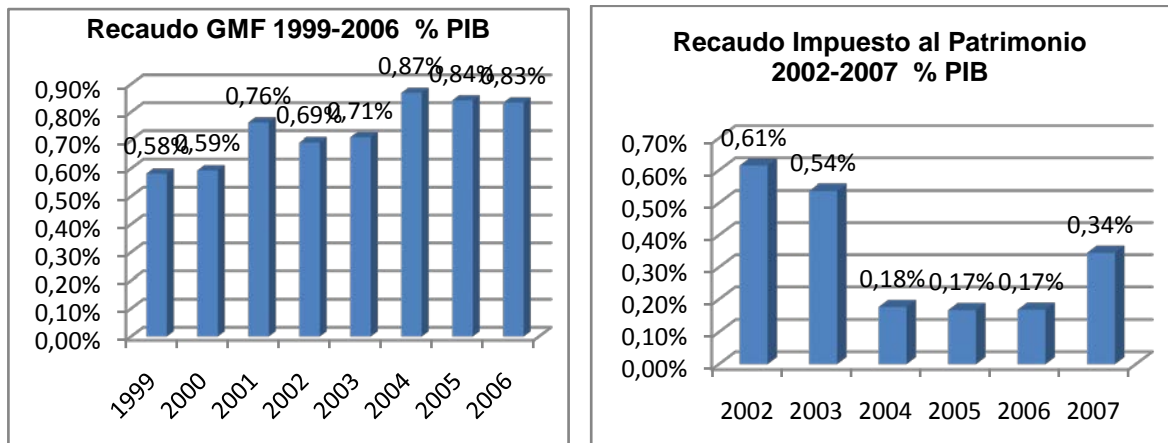
Grafica 2.6 Fuente: Asociación Bancaria. Crecimiento del ahorro. 2003.

Al mismo tiempo, este efecto se potencia cuando se traen a colación las dificultades técnicas que se imponen a la DIAN para realizar el seguimiento a las operaciones realizadas por diversos agentes, con lo que se controla la evasión frente a impuestos como el de renta, pues las operaciones en efectivo en muchos casos no dejan soportes para su posterior rastreo. En concreto, el incremento de las tarifas del GMF al desalentar el uso del sistema financiero, sirve a otras prácticas, con que los individuos sujetos pasivos de otros impuestos como el de Renta o IVA buscan evitar el pago total de sus obligaciones tributarias, de modo que el contrabando y la no exigibilidad de factura⁴⁹ se podrían establecer como efectos secundarios de los mal denominados impuestos temporales.

⁴⁸ también se podría considerar que la pérdida de liquidez en el sector financiero, restringe las posibilidades de direccionar el ahorro hacia la inversión productiva (esto asumiendo que las entidades financieras le prestaran a quienes tienen proyectos productivos pero carecen de capital como los microempresarios).

⁴⁹ Si en las operaciones comerciales de las empresas se restringe el uso de sistema financiero, dado que la causación de las operaciones coincide con el pago, se hace seguro evitar el registro de cuantas por pagar que antes las eventualidades del no pago respaldan las deducciones por provisión de cartera. En este orden de ideas, es atractivo para comprador y

Como se muestra en la siguiente grafica, pese a que la tarifa del GMF se duplicó entre 1999 y 2003, tal incremento no se reflejó totalmente en un crecimiento equiparable en el recaudo, lo cual es prueba de que un mayor costo en la utilización del sistema financiero desincentiva a los agentes, redundando todo en una contracción de la base gravable efectiva. El mismo argumento se puede utilizar para el caso del impuesto al patrimonio, cuyo recaudo como porcentaje del PIB se relaciona de manera directa aunque no en la misma proporción con los cambios en su tarifa que en 2002 era de 1.2%, luego para el periodo 2004-2006 se estableció en 0.3% y finalmente para el periodo 2007-2010 de nuevo se ordenó en 1.2%.



Grafica 2.7 Fuente: DIAN y cálculos del autor.

2.3 La influencia de intereses particulares en la política tributaria

Como se expresó en el primer capítulo, la formulación y aprobación de la política tributaria aunque podría estar relacionada con criterios que descansan en el poder de abstracción del tratamiento microeconómico propio de la tributación óptima, también está condicionada a las demandas de un diverso y amplio número de actores económicos, políticos y sociales que son afectados por esta, sustentándose intereses particulares con la pretensión de presionar al gobierno para que adopte cierta postura, así como por adicionar, modificar o eliminar medidas en el proceso de negociación política por el que debe pasar normalmente un proyecto de reforma tributaria. Esta sección se ocupa de explicar como los agentes revestidos de legitimidad adjudicada –caso en que la figura investida de dicha legitimidad no sufre en grado sumo con la verificación de los resultados que le son atribuibles- como el FMI o que careciendo de esta, caso de los grupos económicos, pudieron determinar la estructura tributaria colombiana de los últimos veinte (20) años.

vendedor evitar la expedición de documentos que los obligue de un lado el pago del IVA y del otro a una mayor declaración de ingresos.

2.3.1 El papel de los acreedores del Estado en la dinámica de su política tributaria

Pensar en la tributación como la principal fuente de financiamiento de las funciones del Estado sin considerar su componente político, equivale a asumir que los individuos se comportan de un modo diferente según actúen como particulares o funcionarios públicos, pues en este último caso se esperaría que se hiciera presente el altruismo e interés social del ser en lugar de su comportamiento egoísta propio del enfoque microeconómico, sopesándose los pros y contras de las reformas tributarias en el contexto político, económico y social del país de modo que haciendo extensiva esta condición al gobierno y a los congresistas, querría decir que el poder legislativo serviría como un filtro en que se verificaría la razonabilidad, oportunidad y relevancia de las propuestas presentadas por el ejecutivo, probablemente identificando fallas no mal intencionadas en su formulación. Por lo tanto la política tributaria bajo esta idealización del mundo que es como se asume el problema desde la perspectiva de la tributación óptima, estaría cimentada en preceptos de la búsqueda del bienestar general y no como producto de condicionamientos o demandas concertadas por sectores o grupos específicos.

Bajo condiciones ideales sería natural que todas las instituciones responsables de la política economía operaran de tal forma que persiguieran el máximo bienestar social factible, restándose importancia a la intervención de autoridades supranacionales; pero la historia muestra que esto no es lo acontecido en América Latina y particularmente en Colombia en las últimas décadas, ya que muchas de las políticas económicas hoy vistas como naturales se introdujeron como parte de un paquete de ajustes propiciados por instituciones como el FMI después de la crisis de la deuda externa de los 80's, a modo de condicionamientos en que el restablecimiento del acceso al crédito se basaba en un conjunto de reglas que propiciarían la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico⁵⁰ y la disponibilidad de recursos para servir a la deuda pública.

Recordemos que en los 70's con el desmonte unilateral del acuerdo de Bretón Woods⁵¹ por parte de EE.UU. y el embargo petrolero que aumentó los precios del crudo, se confabuló una pérdida de dinamismo en el crecimiento de las economías desarrolladas, entre ellas la estadounidense, por lo que los grandes capitales financieros vieron un nicho atractivo en cuanto a rentabilidad en América

⁵⁰ Que se ve de algún modo como sinónimo de bienestar social, punto que se discute en la sección 3.3.2.

⁵¹ El declive del sistema se sustentó en las políticas fiscales expansionistas de los Estados Unidos en los sesenta, representadas en el gasto bélico (guerra en Vietnam) y la inversión en el exterior, por lo que la cobertura de oro de este país pasó del 55% al 22%. Esto propiciado por que en 1971 Estados Unidos busco resolver sus necesidades financieras imprimiendo dinero en exceso, rompiendo así la paridad oro-dólar; lo cual equivale a decir que el dólar dejó de estar respaldado por las reservas de oro del Gobierno norteamericano.

Latina⁵², lo que sumado al incremento de los depósitos en dólares de países pertenecientes a la OPEP⁵³ y el interés por colocar estos recursos repercutió en que las condiciones de disciplina macroeconómica para el desembolso fueran mínimas alentándose un crecimiento artificial al debe. El nefasto final de la historia se empezó a escribir cuando la reserva federal de los Estados Unidos bajo la dirección de Paul Volcker en 1979 aumentó las tasas de interés como mecanismo para atraer capitales, generándose colateralmente un incremento exorbitante por concepto de intereses de la deuda latinoamericana debido a que las tasas de interés con que se negociaron los préstamos estaban indexadas con el Prime Rate, determinándose así la llamada crisis de los 80's cuyo primer afectado en declarar la cesación de pagos fue México en 1982.

Es en este contexto que los representantes de la banca internacional así como el FMI y otras instituciones, a cambio de reactivar el financiamiento a los países deudores para solventar problemas principalmente de balanza de pagos, introdujeron condiciones puntuales en cuanto a política económica se refiere⁵⁴, erigiendo como fundamento de la estructura tributaria a aquellos impuestos indirectos con base interna tipo IVA, que no solo facilitan la administración del sistema bajo tasas unificadas y bases amplias, sino que también reducen el consumo interno, “ *lo que sirve para liberar un mayor excedente exportable, garantizando la creación de condiciones de repago de la deuda externa por el incremento de las divisas*” (Herrera Beethoven 1990, p.183).

De hecho, en los acuerdos Stand-By entre Colombia y el FMI, en diferente grado aparecen sistemáticamente políticas y pronunciamientos que confieren al IVA un papel protagónico en la estructura tributaria; por lo que a manera de ejemplo, en el numeral 16 del memorando de política económica del acuerdo Stand By de 2002 se plantea el interés por elevar la tarifa de 10%, aplicable a algunos bienes y servicios, a la tasa general del 16% y expandir la base de dicho impuesto mediante una reforma tributaria. Asimismo en el acuerdo de 2005, aunque sin entrar en detalle, se manifestaba que el gobierno continuaría propendiendo por un sistema tributario más

⁵² Según lo comenta Alejandro Figueroa, presidente del Banco de Bogotá, en la ceremonia de graduación de los especialistas en mercado estratégico y finanzas corporativas del Cesa (Diario Portafolio, 24 de octubre de 2008): “En el período anterior a la crisis los bancos corresponsales extranjeros nos invitaron a participar en préstamos sindicados de corto y mediano plazo a los gobiernos de los países de Latinoamérica, suministrándonos los fondos en dólares para dicha participación”. No obstante, con la explosión de la crisis se intentó que la deuda privada fuera respaldada por el gobierno de modo que entre otras medidas se motivó la nacionalización o liquidación de muchos bancos privados, reduciéndose el capital de los bancos privados en el total del sistema financiero de 75% en el año 1982 a 35% en junio de 1986.

⁵³ considérese que el precio por barril entre 1948 y 1970 se mantuvo estable alrededor de los 3 dólares, pero en 1980 su precio se ubicó en torno a los 35 dólares; fenómeno explicado por un conjunto de sucesos como la revolución iraní de 1979 que provocó una brusca reducción en la producción, inundándose el mercado financiero de los llamados petrodólares.

⁵⁴ En términos del Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (1990), los acuerdos con el FMI imponían restricciones a la oferta monetaria y medidas para reducir el déficit público entre las que se podrían enumerar algunas como la reducción del gasto, el incremento de los impuestos, el aumento de las tarifas de las empresas públicas, la disminución de las subvenciones a la oferta, el fomento de las exportaciones, la devaluación de la moneda, el control de los salarios reales y el aumento de las tasas de interés para incentivar el ahorro interno.

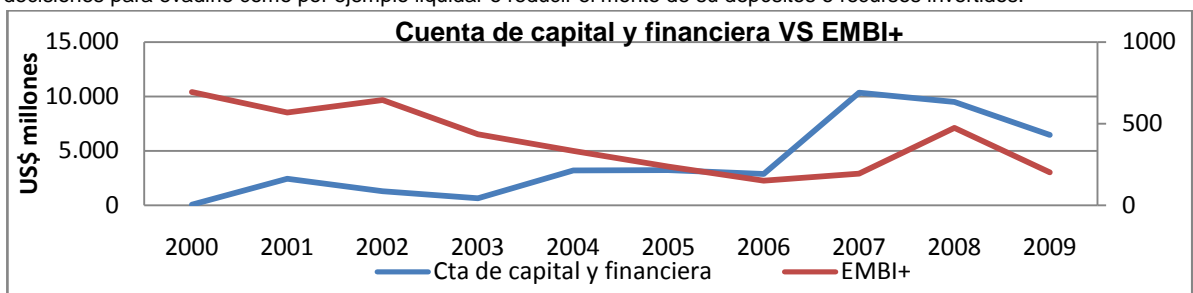
eficiente, lo que le significaba una estructura simplificada de tasas del IVA con una base más amplia y sin impuestos distorsionantes como el de timbre y el GMF.

Pero no solo es la banca multilateral bajo el fundamento de generar estabilidad macroeconómica y garantizar el pago de la deuda pública, la responsable de introducir condicionamientos al manejo fiscal del Estado, sino que la negociación de la deuda pública en los mercados financieros a partir de la emisión de bonos por parte de los gobiernos también tiene cuota de responsabilidad. Esto debido a que la negociación de papeles de deuda pública en los mercados financieros se corresponde con las contraprestaciones que demandaba un conjunto de planes, como el Brady de finales de los 80's, en que se prometía la renegociación de la deuda en términos de reducción en las tasas de interés, la ampliación de los plazos para amortizarla o las rebajas en su monto total a cambio de que los países deudores velaran por políticas económicas que hicieran sostenible su situación fiscal, propendiéndose por el desmonte de la emisión monetaria como fuente de financiamiento.

En consecuencia y en un contexto en que la deuda pública es un activo financiero transado en las bolsas de valores, un elemento central en la discusión es la percepción general que tienen los acreedores e inversionistas financieros de la probabilidad para que un país como Colombia no pague sus obligaciones, surgiendo el denominado "riesgo país" como indicador decisivo en la destinación de los recursos financieros en países emergentes y los operadores financieros como Moody's, Standard and Poor's y J.P Morgan⁵⁵ cobran un poder avasallador, determinando que políticas económicas son bien o mal vistas como instrumento para disminuir el riesgo país; pues la unidad de medida no es neutra, sino que incide en las decisiones tomadas por los inversores, en torno por ejemplo, a si deben o no mantener sus recursos en cierto país y a que precio⁵⁶, lo que de

⁵⁵ Operadores que calculan el spread que pagan los papeles de deuda pública de un país como Colombia en relación a la tasa de rendimientos que generan los T-Bills o bonos emitidos por la reserva federal de los Estados Unidos.

⁵⁶ Una forma de apreciar esto es a partir de la relación inversa presentada en la grafica de abajo entre variables como el índice EMBI+ al final de un año o trimestre y el valor en la cuenta de capital y financiera, lo que sugiere que en efecto cuando los agentes perciben un mayor riesgo en sus inversiones realizadas en determinado país, tienden a tomar decisiones para evadirlo como por ejemplo liquidar o reducir el monto de su depósitos o recursos invertidos.



Fuente: JP Morgan, DANE y cálculos del autor.

acuerdo a Acosta, et al. (2005) incide en que defender una calificación (e.g., grado inversor) se pueda considerar un objetivo central de la política económica, vislumbrándose aspectos positivos como la reducción del servicio por emisión de deuda o negativos como la justificación de ajustes económicos rigurosos y eventualmente lesivos a algún sector de la población.

Es decir que en la calificación del riesgo que implica para un particular invertir en papeles de deuda emitidos por un país, la lógica de la empresa privada tiende a replicarse en el sector público, pasándose por alto que el objetivo del Estado no es generar rentas económicas para ser posteriormente apropiadas por los partícipes en el patrimonio, sino garantizar unas condiciones percibidas por la sociedad como apropiadas para velar por el pleno desarrollo de los derechos de los ciudadanos. Así, al momento de calcular índices como el EMBI+ se ponderan con interés factores como la capacidad del Estado para producir superávits primarios bajo unas condiciones de convertibilidad que sirvan para el efectivo pago de la deuda pública, lo que en lo tributario genera presiones por la implementación de estructuras que además de ser productivas, permitan el acceso a un nivel de divisas suficiente para honrar el servicio de la deuda; asociado esto al riesgo de transferencia y complementado con disposiciones para ampliar el mercado exportable, siendo vista como favorable la tendencia por concentrar el esfuerzo tributario en el consumo y producción interna⁵⁷. En síntesis, una conclusión de este aparte es que las autoridades económicas internas no son autónomas para decidir y se ven supeditadas a intereses foráneos.

2.3.2 Consideración de la incidencia de otros particulares en las leyes tributarias

Considerando que Colombia es un país con una estructura constitucional de república desde 1821, lo cual reivindica el derecho del pueblo a decidir en la esfera de lo público así como a tener voz y voto a partir de sus representantes (congreso o parlamento), lo cual intrínsecamente descansa en la necesidad de generar equilibrios entre las ramas del poder público, también se abren las puertas para que a partir de figuras como el cabildeo, una multitud de intereses puedan influenciar en la decisiones que deben ser tomadas por los congresistas en relación a la aprobación, desaprobación u objeciones y posteriores enmiendas que merecen los proyectos de ley que el gobierno presenta en materias como la fiscal y particularmente la tributaria.

Los proyectos de reformas tributarias de los años 2002 y 2003 (leyes de la república 788 y 863 respectivamente), ambos presentados por la administración Uribe y tomados como material de

⁵⁷ En acosta et al. (2005, p. 48) se cita el testimonio dado por Jorge Gallardo, ex ministro de economía de Ecuador, al diario "La Prensa" de Panamá en agosto de 2001, en donde comenta que tras la reducción del IVA de 14% a 12% ordenada por el Tribunal Constitucional de Ecuador se produjo un aumento del índice riesgo país, superando al de Argentina con el consecuente impacto en el flujo de Inversiones hacia el país.

estudio para el análisis de la incidencia de intereses particulares en la formulación y aprobación de leyes realizado por la Corporación Transparencia por Colombia, denotan la transgresión de grupos de interés en la formulación de la política tributaria y sirven para identificar un conjunto de factores de riesgo que facilitan la intromisión indebida de intereses particulares en la función legislativa del congreso⁵⁸. Los factores de riesgo a los que se hace referencia son: La falta de transparencia, los vacíos de procedimiento, la poca claridad en cuanto a los conflictos de interés entre congresistas, la cultura política del país, las debilidades técnicas de los congresistas y el ejercicio desorganizado del cabildeo (Corporación transparencia por Colombia 2005, Cap. V).

Para dilucidar el riesgo inherente a la función pública de administrar el monopolio de la ley, basta con considerar que la financiación parcialmente privada de las campañas electorales y la posibilidad para que un sinnúmero de individuos concreten encuentros o reuniones de trabajo no documentadas con los congresistas encargados de discutir un proyecto de ley en torno a determinada reforma tributaria, además de constituirse en mecanismos de presión disponibles para que los grupos de interés puedan conseguir la creación, modificación o derogación de alguna política tributaria según su conveniencia, restan transparencia al proceso. Un fenómeno en el que nos podemos concentrar para referenciar el ejercicio de condicionamientos a la función legislativa por parte de intereses económicos, se refiere a la tendencia por crearse y mantenerse exenciones tributarias (u otros beneficios), las cuales según ya se ha comentado, usualmente generan beneficios económicos reales solo para algunos, tras el espejismo de servir a la consecución de objetivos encomiables como la generación de empleo y de nueva inversión real.

Pero no obstante a que las exenciones y demás beneficios tributarios se crean revestidos en algún grado de legitimidad, finalmente se olvida evaluar sus resultados, lo que se denota en la pérdida de credibilidad del congreso y de la función pública, pues los ciudadanos promedio perciben que las políticas públicas en campos como el tributario obedecen a la demanda por otorgar tratos diferenciales y favorables a solo algunos⁵⁹, mientras que ellos deben soportar el peso de la carga tributaria, expresada esta en mayores impuestos al consumo o en la reducción de criterios como los rangos para que se les practiquen retenciones en la fuente por concepto de salarios o prestación de servicios, pagos que comúnmente no están sujetos a los beneficios tributarios⁶⁰.

⁵⁸ Para una exposición del estudio en que se plantean casos particulares que sugieren la incidencia de intereses económicos en la discusión de los proyectos de ley y su posterior aprobación se puede consultar el Anexo I.

⁵⁹ Muestra de esto es el índice de percepción de la corrupción publicado por Transparencia Internacional que para Colombia en 2008 era de 3.8 en una escala donde 1 es altamente corrupto y 10 es altamente transparente.

⁶⁰ Debido a que al final del año fiscal muchas personas naturales a quienes se les practican las mencionadas retenciones no están obligadas a declarar, lo que automáticamente las convierte en contribuyentes no declarantes según el artículo 6° del estatuto tributario, perdiendo así la posibilidad de solicitar saldos a favor.

De otro lado, si los funcionarios públicos se consideran como agentes económicos, que además de contar con unas dotaciones iniciales representadas en bienes como la propiedad raíz, se circunscriben a unos intereses de naturaleza grupal (e. g. familiares), se tiene para el caso de los congresistas que su decisión respecto a cualquiera de los artículos de la reforma tributaria estaría condicionada a como los afecte directa o indirectamente, convirtiéndose a la función pública en un instrumento para que aquellos quienes la ejercen hagan valer su poder a favor de sus prioridades⁶¹. En consecuencia, desde esta perspectiva no resulta extraño que aquellos impuestos que gravan la posesión de activos específicos, como la tierra y la finca raíz no sean progresivos y además resulten irrisorios al incorporar bajas tarifas y tratamientos especiales⁶².

En suma, cuando en la concepción de los sistemas democráticos tenemos en cuenta que los agentes económicos, ya sean ciudadanos o funcionarios públicos pueden operar bajo la guía de intereses egoístas (lo cual no limita la aparición de comportamientos altruistas), se hace notable el sesgo entre la política pública y los preceptos de interés social, lo cual en la teoría de la regulación de Stigler (1971) se materializa en preguntas centrales que inquietan por quienes se benefician o perjudican en torno a la intervención del Estado y que formas adopta la regulación. Por ello es que las reformas tributarias al estar inmersas en el campo de la negociación política, inevitablemente atraen a un conjunto de grupos y sectores económicos que buscan obtener tratos favorables, conducta limitada por la fortaleza institucional con que se hace respetar la constitución política, el grado de maleabilidad de las leyes y el estatuto tributario, justificándose la defensa de los meritos considerados por autores como Buchanan (1977) en torno a las constituciones fiscales sólidas.

⁶¹ Las cuales podrían concentrarse en aspectos como el reconocimiento a lograr en cierta colectividad, lo que les animaría a votar en favor de aquellos proyectos con un impacto positivo en ella, o en intereses más materialistas que les impulsara a actuar para mantener o incrementar su riqueza (o la de sus amigos y familiares).

⁶² Se debe hacer la precisión de que si bien el congreso define una reglas generales, las cuales han estado por debajo de la norma en Latinoamérica, aspecto del que ya daban cuenta misiones como la de finanzas intergubernamentales de 1980; son los concejos municipales los responsables de fijar las tarifas; que de acuerdo a autores como Iregui et al. (2004) abre una oportunidad para que grandes propietarios de predios e inmuebles y probablemente los mismos miembros del consejo presionen por tarifas bajas atendiendo a sus intereses. Además como se hace explícito en el trabajo citado, dos factores se suman al bajo recaudo en relación a las potencialidades del impuesto predial: En primer lugar la pobre información catastral en áreas rurales (a 2003, de 974 catastros municipales, 112 no contaban con formación catastral rular), además de la desactualización de los avalúos; de modo que en 2003 solo el 15.1% del avalúo total del país correspondía al campo, donde precisamente se ubican las grandes haciendas, ganaderías y extensiones de tierra propiedad de unos pocos privilegiados.

3. LAS IMPLICACIONES DE LA CONDICIONALIDAD DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES EN LA POLÍTICA TRIBUTARIA DE COLOMBIA

Este capítulo se propone mostrar el grado en que los acuerdos firmados por el gobierno colombiano con las instituciones multilaterales y en especial con el FMI en el periodo 1999-2006⁶³ han definido parcialmente la estructura tributaria adoptada por el país, según se describió en el capítulo anterior. Cabe aclarar que no se podrá esperar una relación perfecta entre las condicionalidades en materia tributaria que se adoptan entre el gobierno de un país deudor como Colombia y el FMI (o cualquier otra institución como el BM o el BID), y las leyes efectivamente proferidas, pues es natural que surjan conflictos de intereses con poderes internos, los cuales influyen en el proceso político de aprobación que debe surtir normalmente cualquier proyecto de ley en el congreso. Por lo tanto, un marco que ayude a explicar la política tributaria seguida por Colombia en el periodo de estudio debe asumir por lo menos dos ámbitos en los que una reforma tributaria de iniciativa gubernamental se formula y aprueba, pues se surte una participación entre diversos intereses económicos y políticos de orden nacional y foráneo.

3.1 Antecedentes - política macroeconómica y financiera de los acuerdos con el FMI

A continuación se hace una breve revisión de las motivaciones y políticas contempladas en los memorandos de políticas económicas, con que las administraciones Pastrana y Uribe solicitaban al FMI la firma de los acuerdos comprendidos en el periodo 1999-2006. Posteriormente se evalúa el cumplimiento de las metas en materia tributaria y se muestran los factores más representativos que incidieron en el proceso de discusión de las respectivas reformas. Como se podrá evidenciar en esta sección, los acuerdos que específicamente se constituían en mecanismos para crear un ambiente favorable a los capitales internacionales y profundizar en la reestructuración del sector público, pretendían desde la perspectiva neoliberal una mayor eficiencia en la economía⁶⁴,

⁶³ Aunque siendo coherentes con el título del capítulo se debería hacer una revisión de los acuerdos no solo con el FMI, sino con el BM y el BID, debido a que las condiciones en todos los casos tienden a manifestar el interés en cuanto a lo tributario por estructuras eficientes, en el sentido de tener una base amplia y un reducido número de tarifas que sean compatibles con la regla de la proporcionalidad, preferimos concentrar la atención en los acuerdos con el FMI para que sea posible mostrar algunos de los elementos esenciales de cada uno, atendiendo a la limitación de espacio para completar este trabajo; lo que no significa que eventualmente no vayamos a comentar particularidades de acuerdos firmados con el BM o el BID. Además se elige este periodo en virtud a que si bien entre 1950 y 1970 también se firmó una serie de acuerdos Stand-by entre Colombia y el FMI, claramente estos no se encuentran en el periodo de estudio del presente trabajo.

⁶⁴ Que en términos del marco teórico y conceptual que emplea el FMI significa la eliminación de los obstáculos impuestos por el Estado a la operación del mecanismo de mercado en un contexto internacional. Para profundizar esta idea se puede ver: Contraloría General de la República (2003), Evaluación de los acuerdos Colombia – FMI 1999 / 2003. Bogotá, Colombia.

centrando su atención en el logro de la estabilidad macroeconómica, lo que además de presentar aspectos como el control al déficit público y al crecimiento de los medios de pago en la economía como condiciones necesarias, idealizaba una estructura tributaria supeditada a servir a la solidez en la balanza de pagos.

3.1.1 Acuerdo de 1999

Como contexto en que se solicita la suscripción del acuerdo entre Colombia y el FMI en 1999 por una cantidad equivalente a DEG⁶⁵ 1,957 millones, es notoria la disminución en la actividad económica del país que tocó fondo en este año con un decrecimiento de 4.2% en relación a 1998, tendencia que se presentaba desde 1995. Además surgían preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda pública considerando el aumento constante en el déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF) y de la cuenta corriente, en especial durante el periodo 1993-1999, lo cual respondió a los problemas en crecimiento económico que restringieron el incremento de los ingresos públicos (vía tributación especialmente) y el arreglo en relación a las transferencias ordenado en 1991 que no se compensó con una reducción equivalente en el gasto del nivel central⁶⁶, gestándose una tendencia creciente en la brecha entre ingresos y gastos públicos a favor del déficit..

De otro lado, la inestabilidad financiera se relacionó con el retiro de grandes capitales financieros en países deudores como Colombia, presionando la depreciación del peso en contraposición a otro fenómeno contextual que fue el deterioro en el precio externo de los bienes exportables. Así y pese a los efectos antitéticos de estos hechos sobre el comercio internacional, la balanza comercial cerro el año con superávit, para lo cual un factor relevante y poco comentado fue el debilitamiento en la demanda interna –la tasa de desempleo fue de 20% en Septiembre/99- que freno las importaciones. No obstante el superávit comercial, la demanda de los inversionistas por retirar sus capitales de las regiones en que percibían riesgo de impago y la precarización en la situación fiscal

⁶⁵ El DEG (Derecho Especial de Giro) constituye un activo potencial frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI. Tras el desplome del sistema de Bretton Woods en los 70's, la valoración del DEG se define en término de una cesta de monedas que deben ser de uso común en las transacciones internacionales, y que cada cinco años es objeto de revisión para comprobar su relevancia y determinar la ponderación de cada moneda, de manera que al momento de la firma de este acuerdo una unidad DEG equivalía a cerca de US\$1.38. Actualmente esta cesta se compone del dólar de EE.UU., el euro, la libra esterlina y el yen japonés.

⁶⁶ La constitución de 1991 y la ley 60 de 1993 instituyeron un nuevo mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos del nivel central. En comienzo se estableció que los departamentos, distritos y municipios accederían a una proporción de los ingresos corrientes de la nación y que progresivamente dicha proporción se incrementaría de suerte que el situado fiscal (departamentos y distritos) en 1994 tuviera una participación en los ingresos de 23%, 23,5% en 1995 y 24,5% para 1996 y años siguientes. En el caso de los municipios se ordenaba que su asistencia en los ingreso corrientes de la nación creciera a 22% en 2001. Posteriormente la ley 60 de 1993 ató el comportamiento de las transferencias territoriales a los ingresos corrientes de la Nación.

del país crearon dificultades a la administración Pastrana para controlar cualquier estampida de capitales, razón por la que el gobierno decidió atender los condicionamientos que le imponía el FMI para respaldarle financieramente y generar confianza en los acreedores externos⁶⁷.

Firmar un acuerdo extendido con el FMI, le significaba al gobierno asumir el compromiso de adelantar un conjunto de reformas que le hicieran merecedor del aval del fondo en relación a las “buenas practicas” de política económica seguidas por las autoridades económicas, las cuales debían asegurar la disponibilidad de una cantidad suficiente de divisas en todo momento para responder a las eventuales demandas de los inversionistas por retirar sus capitales y ganancias, según lo estimaran necesario y adicionalmente tal como lo expone Giraldo (2000, p.10), *“se trata de que en aras del compromiso con el FMI se presionen reformas orientadas a corregir el desequilibrio de las finanzas públicas, pero que son difíciles llevar a cabo por las resistencias políticas que ellas generan”*.

En resumen, si bien la difícil situación fiscal se pudo presentar como consecuencia de la crisis económica, el orden invertido de esta aparente implicación, tildando a una aparente indisciplina fiscal y la desmedida intervención estatal⁶⁸ como causas de la crisis, legitimaron la adopción de políticas a favor del mecanismo de mercado sin que los ejecutores de las mismas debieran incurrir en un gran costo político, pues las reformas se han hecho aludiendo a la condicionalidad de los acuerdos y su situación insoslayable para propender por el bienestar económico de las naciones.

Como efecto de lo anterior, el memorando de políticas económicas (MPE) mencionaba que pese a que el gobierno había ya actuado en procura de corregir la situación fiscal con medidas como el recorte en el gasto público (que apuntaba entre otras cosas, a congelar la nomina pública y a no reemplazar al personal pensionado), la ampliación de la base del IVA (ley 488 de 1998), el

⁶⁷ Pese a que las reservas internacionales habrían sido suficientes para afrontar la crisis, pues al 31 de diciembre de 1999 sumaban US\$ 7.852 millones según metodología del FMI sin incluir aportes al Fondo Latinoamericano de Reservas FLAR.

⁶⁸ Nótese que el aumento del déficit fiscal característico de los 90's se puede tomar como consecuencia de las políticas económicas aplicadas en toda esta década con el visto bueno de las instituciones multilaterales, pues la liberación cambiaria, la apertura del mercado de capitales y la presión por una política tributaria generosa con los rentistas de capital incentivó la entrada de recursos en moneda extranjera, lo que generó una revaluación del peso –con la consecuente pérdida en las exportaciones- y financió actividades de consumo más que de inversión, promoviendo así un crecimiento no sostenible del gasto público y privado. Con la crisis a finales de la década en cuestión, el afán de muchos inversionistas no residentes por cerrar sus posiciones y convertir sus activos a moneda extranjera, implicó no solo la devaluación del peso con que las exportaciones colombianas ganaron competitividad (factor que evidentemente jugó a favor del superávit comercial característico del periodo 1999-2005), sino que se restringió la capacidad de hacer crecer el gasto público, lo que conllevó a una reducción del déficit fiscal. Luego, del orden de causalidad económica que las autoridades y grupos de interés supongan entre variables y fenómenos, esto en procura de la simplificación del análisis por naturaleza complejo en relación al comportamiento y decisión de individuos diferentes entre sí en un contexto social, depende la elección de políticas revestidas de legitimidad según sea el caso.

aumento del impuesto a los combustibles, la lucha a la evasión y el contrabando⁶⁹, la introducción de un impuesto temporal de 0.2% sobre las transacciones financieras que financiaría la reestructuración del sistema financiero y el ajuste al sistema de transferencias que reducía los ingresos pre-asignados, no se logró frenar el debilitamiento fiscal, proponiéndose en lo tributario un proyecto de reforma que ampliara la base tributaria, reduciendo las fuentes de ingresos exentas y cerrando los vacíos en el sistema del IVA al buscarse establecer pocas tarifas y limitar la lista de bienes exentos y excluidos. Así, se pretendía que los ingresos del GNC aumentaran en 0.6% del PIB en 2001 y 0.2% adicional en 2002, a lo que se deberían sumar los ingresos adicionales de la prevista extensión del GMF hasta el año 2002 y una reorganización al sistema nacional de loterías.

3.1.2 Acuerdos de 2003, 2005 y 2006

Finalizando el año 2002, la recién posesionada administración Uribe solicitaba al FMI un Acuerdo Stand By por un total de DEG 1,548 millones en razón a la precarización del entorno económico internacional, concretado en un aumento de los Spreads para colocar deuda en el exterior y la tendencia creciente del déficit fiscal, situación explicada por el pobre desempeño económico del país para este año (con un crecimiento de solo 1.9% en relación al año 2001) y el sugerido mayor gasto público dirigido a la atención de las políticas de seguridad democrática. Así las cosas, el acuerdo pretendía servir de garantía a la comunidad internacional en caso de eventuales desequilibrios significativos en la balanza de pagos y dar fe respecto a la progresiva adopción de políticas económicas y reformas de orden institucional por parte de Colombia, con que se garantizara la sostenibilidad de las finanzas públicas⁷⁰.

El acuerdo mencionaba que adicional a metas macroeconómicas y fiscales en relación al crecimiento económico, la inflación, la reducción del déficit combinado, el mantenimiento de la política monetaria bajo un marco de inflación objetivo, la continuación en los programas de fortalecimiento al sector financiero acorde a los lineamientos del acuerdo de Basilea y la privatización de Bancafé y Granahorrar, en torno a la política tributaria en particular, ya se había presentado un proyecto de reforma focalizado en gravar a la tarifa general del IVA a aquellos bienes a los que se les aplicaba la tarifa del 10%, expandir la base de dicho impuesto incluyendo

⁶⁹ Al respecto se citan medidas como el fortalecimiento en el recaudo de impuestos soportada por la incorporación de mil agentes nuevos a la DIAN, la reducción en el rezago de la recaudación vía retenciones en la fuente y la simplificación de los programas impositivos para los pequeños contribuyentes que incentivara el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

⁷⁰ Lo que en el campo tributario se traducía en continuar con la tendencia a incrementar la participación de los impuestos indirectos como el IVA en el recaudo, dejándose de lado que el creciente déficit fiscal se podría explicar por el alto riesgo que percibían los ciudadanos respecto a las condiciones económicas futuras, lo que en un contexto de desempleo agobiante cercano al 16% limitaba el consumo efectivo y en consecuencia los ingresos tributarios causados por impuestos indirectos como el IVA.

bienes como algunos alimentos básicos a la estructura del impuesto con una tarifa diferencial de 5%, crear una sobretasa al impuesto a la renta por un año, limitar la deducción por pago de impuestos territoriales, definir un máximo a las exenciones para individuos de mayores ingresos e imponer un mayor control y penalización a la evasión; junto a la simplificación del impuesto a las bebidas alcohólicas y un incremento en la sobretasa a la gasolina en el nivel territorial.

La política tributaria auspiciada, en complemento a medidas que buscaban el congelamiento del gasto público con la ayuda de reformas estructurales que incluían la reforma pensional de segunda generación (que aumentaba las contribuciones, edad de jubilación y el número de semanas a cotizar), la reestructuración del Estado (con medidas como la reducción de la planta de personal a excepción de las fuerzas militares) y la incorporación de macro-reglas fiscales (propuesta de ley de responsabilidad fiscal y flexibilización del presupuesto), manifestaba como era de esperar, la preocupación por honrar la deuda pública circunscribiéndola en un problema en que se debían incrementar los ingresos públicos y reducir los gastos, reduciendo el análisis a un caso de gestión empresarial en que el Estado como si fuera una empresa, debería maximizar el beneficio sin considerar los impactos en legitimidad y bienestar social que esto entrañaba⁷¹.

En diciembre de 2003 el gobierno colombiano solicitó al FMI la modificación de algunos plazos y metas planteadas en el ASB que había firmado en enero del mismo año con la institución multilateral, lo que concluyó en la firma de un nuevo ASB aprobado en 2004, pues habían surgido limitaciones que ponían en entredicho el cumplimiento de los compromisos en materia de reformas estructurales. Por ejemplo, la negativa que recibió la iniciativa de congelar el gasto público en el referendo constitucional convocado para el 25 de octubre de 2003 o la tardía presentación del proyecto de reforma a la ley orgánica del presupuesto⁷², incitaba una demanda de la administración Uribe para que el FMI desistiera de la exigencia en el desempeño estructural de estos criterios para finales del año 2003.

⁷¹ Pues se olvida que el poder del Estado para recaudar impuestos radica en el uso que posteriormente se da a estos recursos (Cowell y Gordon, 1988). Un individuo se mostrara averso a pagar impuestos cuando encuentre que el Estado utiliza dichos recursos en fines que no le resultan deseables. Por ejemplo el desencanto que el modelo neoliberal generó en América Latina en los 90's ha inducido a que el Estado reaparezca en un nuevo contexto político, como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados (Kliksberg, 2005), legitimando su potestad a cobrar impuestos a partir del fortalecimiento de las políticas sociales con programas como "Jefes y Jefes del Hogar" en Brasil, "Frente Nacional contra el Hambre" en Guatemala y "Familias en Acción" en Colombia.

⁷² Según el memorando técnico de entendimiento que acompañaba al ASB firmado en enero de 2003 entre Colombia y el FMI, la presentación del proyecto de reforma a la ley orgánica del presupuesto al congreso se debía cumplir con un plazo que vencía el día 30 de junio de 2003. No obstante, dicho proyecto fue presentado el 16 de diciembre del mismo año con el pretexto de haberse requerido un mayor tiempo para asegurar la calidad del proyecto y una mayor probabilidad de superar los debates en las cámaras del senado y de representantes.

Como herramienta de negociación en materia tributaria, el gobierno exponía que en la reforma tributaria que se estaba discutiendo en el congreso se mantenía la sobretasa al impuesto de renta (inicialmente prevista para un único año), se prolongaba la vigencia de los impuestos al patrimonio y a las transacciones financieras (fijando sus tarifas en 0.3% y 0.4% respectivamente), y se fortalecía la administración tributaria a través de un mayor control a la evasión, lo que contrastaba con la reducción de la presión tributaria al comercio y movimiento de capitales, en razón a la propuesta para eliminar los impuestos a la salida de remesas en 2005 y el anuncio de desmontar el impuesto al ingreso de remesas⁷³. Así, era latente el interés por mostrar políticas tributarias que alentaban un mayor recaudo sin estudiar detalladamente su efecto neto en el contexto económico y social, pues la poca acogida que recibió del congreso la propuesta inicial presentada por el gobierno en 2003 relativa a la estructura del IVA⁷⁴ generó una preferencia por mantener los “impuestos temporales”, con lo que se perseguía cumplir por lo menos parcialmente las metas de endeudamiento y déficit fiscal plasmadas en el ASB-2003⁷⁵.

En abril de 2005 se solicitó un nuevo ASB entre Colombia y el FMI por DEG 405 millones para impulsar la confianza inversionista en el país en un periodo que le era económicamente favorable, aunque con un horizonte no optimista en torno al control del gasto público. A pesar del manifiesto cumplimiento de compromisos anteriormente adquiridos en cuanto a la reestructuración del Estado (se profundizó en la reducción del Estado con el cierre de 33 entidades públicas y la eliminación de 27,000 cargos por ejemplo), la disminución del déficit en cuenta corriente (1% del PIB en 2004), el fortalecimiento de un sistema financiero privado y la fundamentación de la política económica en el incentivo al crecimiento económico, lo que suponía seguir generando condiciones atractivas a los capitales extranjeros⁷⁶; la no aprobación de la reforma al régimen presupuestal, la creación de múltiples tasas de cambio (situación creada por el apoyo con subsidios a la exportación de bananos y flores) y la no certeza en relación a la suerte de las condiciones externas que habían sido propicias para Colombia en el 2004⁷⁷, bajo criterios precautorios sustentaban el papel del FMI

⁷³ Promesa que efectivamente se cumplió con la expedición de la ley 863 de 2003.

⁷⁴ Según se observa en la tabla 3 del anexo 3.

⁷⁵ Por ejemplo en el ASB-2004 se estableció que el déficit del sector público consolidado se limitaría a 2.8% del PIB en 2003 y 2.5% del PIB en 2004, metas que corresponde a un ajuste hacia arriba en 0.3% y 0.4% del PIB respectivamente en relación a las programadas en el ASB-2003.

⁷⁶ Lo cual motiva el incremento en gasto militar consecuente con la política de seguridad democrática como mecanismo para generar confianza inversionista, al limitar los riesgos de destrucción de capital físico en sectores como el de generación y transmisión de energía, pese a que los demás gastos de funcionamiento son vistos como improductivos y sujetos a recortes tras criterios de eficiencia administrativa en lo público.

⁷⁷ Como los altos precios internacionales de los commodities (petróleo y carbón), la recuperación de las exportaciones a Venezuela y el crecimiento en los ingresos netos de capital que según el memorando de políticas económicas que acompañaba al acuerdo llegó a 3.3% del PIB en 2004.

como garante de Colombia ante los mercados financieros frente a eventuales crisis y cuya contraprestación naturalmente radicaba en la condicionalidad.

En materia de políticas y metas en el ámbito macroeconómico y fiscal, estas no difirieron significativamente de las presentadas en acuerdos aprobados anteriormente. De hecho se constituyeron en una continuación a políticas focales instauradas a finales de los 90's en relación al sector financiero y los criterios de operación del banco central⁷⁸. Respecto a lo tributario, pese a que no se esgrimían políticas específicas, es claro que a partir de 2006 se proponía continuar con el proceso simplificador de la estructura del IVA mediante la ampliación de su base y la reducción del número de tasas vigentes; aunque por primera vez se menciona la eliminación de impuestos ampliamente reconocidos como distorsionantes, en particular el impuesto de timbre y a las transacciones financieras.

Los últimos dos acuerdos del periodo de estudio y que corresponden a los formalizados en noviembre de 2005 y mayo de 2006, se concentraban en el ajuste de algunas metas⁷⁹ y al compromiso de acoger políticas que conllevaran al ordenamiento del presupuesto según criterios de transparencia y eficiencia, lo que demandaba limitar las preasignaciones y adoptar una metodología internacional para la clasificación de los gastos, esto en consideración al no cumplimiento en la aprobación de la reforma al código presupuestal. Una lectura desprevenida de estos acuerdos permite detallar que existía un interés particular en dos puntos: la privatización y la profundización del mercado de capitales⁸⁰, lo cual restaba temporalmente importancia a la política

⁷⁸ Se preveía continuar con el desarrollo de modelos de valoración del riesgo congruentes al acuerdo de Basilea II, dejar en condiciones de venta a Granahorrar en diciembre de 2005, establecer un gobierno corporativo que procurara la operación eficiente de los dos bancos públicos (Banco Agrario y Bancafé) y la aprobación de una ley de valores que procuraría el desarrollo del mercado de capitales en términos de factores como el desarrollo de derivados e instrumentos de cobertura. De manera subsidiaria se proclamaba como principal meta del Banco de la República el control de la inflación bajo el esquema de inflación objetivo y el mantenimiento del régimen de tasa de cambio flexible. Sin embargo el control del gasto seguía siendo prioridad y se hacía latente el interés por la aprobación de la reforma al presupuesto y de la reforma pensional (que eliminaba los regímenes especiales y el derecho a la mesada 14 para los nuevos pensionados), además de la privatización de gran parte de las empresas electrificadoras públicas, consideradas foco de ineficiencia.

⁷⁹ En este periodo dadas las condiciones favorables en termino de los precios internacionales del petróleo, el carbón y el café así como del dinamismo en las exportaciones no tradicionales, se da lugar por ejemplo a un ajuste a la baja en la meta para el déficit del sector público consolidado en 2005 de 2.5% del PIB a 1.6% del PIB.

⁸⁰ con la puesta en practica de herramientas jurídicas como la ley de valores (aprobada en junio de 2006) y de la unificación de las superintendencias bancaria y de valores (que se planteaba como una meta en el acuerdo de noviembre de 2005 y se cumplió con su creación en diciembre de dicho año), se instigaba a profundizar el mercado domestico de capitales con el establecimiento de una banca universal, el aseguramiento a los derechos de los acreedores y el fortalecimiento de la supervisión consolidada. Así mismo, se procuraba en el acuerdo de noviembre de 2005 la capitalización de empresas públicas como Telecom y Ecogas, fundamentado esto es su ineficiente gestión administrativa y financiera.

tributaria⁸¹. Solo se menciona que en caso de que resultase Uribe reelegido, se presentaría en agosto de 2006 un proyecto de reforma que reduciría el número de tarifas de IVA y las tasas en renta, eliminaría el impuesto de timbre y el GMF, y reduciría las exenciones y deducciones previstas en el Estatuto Tributario (ET).

3.2 Correspondencia entre las reformas tributarias consideradas en los acuerdos y las leyes promulgadas

A continuación se muestra en que grado el gobierno nacional cumplió con la presentación de los proyectos de reforma tributaria a los que se comprometió con los acuerdos discutidos anteriormente. Adicionalmente se consideran que motivaciones podrían haber incidido en el congreso para “perforar” dichos proyectos, así como su propia responsabilidad en la modificación de los mismos. El desarrollo de esta sección se basa fundamentalmente en una revisión preliminar de los proyectos de ley, los respectivos pliegos de modificación cuando los hubiese, las ponencias presentadas en senado y cámara, con que se evidencia la función legisladora del congreso y los primeros indicios de su capacidad para permear las iniciativas ejecutivas, y las actas de plenaria en que se detalla el proceso de votación del articulado de los proyectos de ley que han surtido los debates en el congreso para convertirse en leyes de la república.

3.2.1 Reforma de 2000

Si bien el proyecto de reforma presentado al congreso el día 15 de septiembre de 2000 era consistente con las políticas económicas incorporadas en el ASB de 1999, ya que en efecto se reducía el número de bienes exentos y excluidos del IVA, se acortaba la brecha entre la causación y pago al proponer que el periodo de declaración del IVA fuera mensual, atacaba las rentas exentas (especialmente aquellas del trabajo) e intentaba mejorar las capacidades de la DIAN para hacer un seguimiento a la evasión e instaurar una cultura tributaria en el país, según se detalla en la primera tabla del anexo 3 de este trabajo, también se extralimitaba con la inclusión a título de impuesto permanente del GMF en el estatuto tributario, aunque esto motivado por la corte constitucional a pesar de lo acordado con el FMI donde se buscaba extenderlo solo hasta el año 2002.

⁸¹ La política tributaria no fue un punto central en estos acuerdos debido al contexto político, pues en época de campaña y elecciones presidenciales, tocar un tema tan espinoso para la sociedad como el de la tributación –y más aún cuando se aumenta la carga vía impuestos indirectos- redundaba en costos políticos altos.

Pero este proyecto no era factible por su poca probabilidad de ser realizado en unas condiciones que le eran lesivas, como el alto desempleo que alcanzó una tasa media de 17.3% según estadísticas de la CEPAL y a que no era coherente con sus motivaciones, pues de una lado se discutía la necesidad de garantizar la continuación de los programas sociales del Estado para compensar los efectos de la situación económica y social del país en la población más pobre, pero que simultáneamente buscaba incrementar la participación de dicha población en la carga tributaria, gravando bienes básicos con una tarifa inicial de 5% que paulatinamente debería alcanzar la tarifa general. El resultado predecible de la falta de apoyo en el congreso de esta propuesta indujo a que el gobierno radicara el 16 de noviembre de 2000 un pliego de modificaciones, con el que renunciaba a ampliar la base tributaria del IVA en la forma planteada en un comienzo (que era a través de restringir la denominación de bienes y servicios exentos y excluidos en el ET), aunque asumiendo medidas de ajuste para no botar por la borda el objetivo de jalonar los ingresos tributarios de la Nación, que además eran meta de evaluación por parte del FMI⁸².

El resultado del tránsito por el congreso de la propuesta final de reforma del gobierno, aunque le permitió en el caso del GMF incrementar a 0.3% su tarifa sin que fuera deducible del impuesto a la renta, lo que despreciando los efectos sobre el flujo de caja se asimilaba a su propuesta final, también le significó que desapareciera la posibilidad de excluir de su pago a quienes sin contar con una riqueza significativa debían hacer uso del sistema financiero (por ejemplo trabajadores a quienes se les paga por transferencia), pues se modificó la propuesta de excluir del GMF a la disposición que mensualmente se hiciera de los recursos en cuentas corrientes y de ahorro hasta por un SMMLV, quedando cobijado con tal beneficio solamente los retiros de las cuentas de ahorro para la financiación de vivienda con un tope del beneficio que no excediera 50% del SMMLV al año, cambio que se introdujo en el primer debate del senado para motivar el ahorro privado y la inversión en la adquisición de vivienda nueva y usada⁸³.

En cuanto al impuesto de renta, pese a que el propósito era simplificar el esquema de beneficios, lo que se aprobó en el congreso correspondió a una ampliación de los INCRNGO como el instaurado en los procesos de democratización y enajenación de acciones. Respecto a las iniciativas del gobierno en campos como la eliminación de algunas rentas exentas del trabajo y la

⁸² Esto se demuestra con el retiro del proyecto inicial de algunos incentivos planteados para auspiciar la inversión extranjera y la reinversión de utilidades, la modificación de la tarifa general del IVA fijándola en 16% (se encontraba en 15%) y el incremento de la tarifa del GMF a 0.4%, con la posibilidad de deducir el equivalente a 0.1% en el impuesto de renta.

⁸³ La preocupación por el devenir del sector constructor que había sido directamente perjudicado de la crisis de finales de los 90's se cito varias veces para menguar las aspiraciones del gobierno. Por ejemplo se considero inconveniente gravar con un 10% a la venta de vivienda nueva en los estratos 5 y 6, dado el freno que esto suponía a la reactivación del sector.

posibilidad de incorporar a nuevos contribuyentes diferentes a Fogafín y Fogacoop al impuesto de renta, el poco apoyo de la iniciativa en el congreso se manifestó en la no aprobación de estas propuestas, no lográndose un avance real en el objetivo de incrementar el recaudo atribuible al impuesto de renta fundado en una ampliación de su base tributaria⁸⁴.

Suerte similar corrieron los apartes relacionados al IVA al no conseguirse expandir significativamente la lista de bienes y servicios sujetos al impuesto. Uno de los pocos triunfos del gobierno fue el incremento de la tarifa general a 16%, punto que generó malestar en el congreso dado el incumplimiento que significaba a los compromisos de campaña de Pastrana y que fue denunciado por algunos senadores representados como Camilo Sánchez (Acta de plenaria 29 del 15 de diciembre de 2000) quien manifestaba: *“(...) nosotros tenemos una proposición en la cual solicitamos que se elimine el artículo 29, con lo cual estaría quedando como en la actualidad se encuentra el impuesto en el 15%, esta sería una forma de respetar la palabra empeñada del Gobierno que dijo que iba a bajar el impuesto, por lo menos no lo estaría subiendo y estaríamos demostrándole al país que queremos cumplir, está firmada por más de 30 Senadores y se la voy a dejar para que simplemente la ponga a consideración”*.

En conclusión, el proyecto de reforma aprobado sentó las bases para un mayor recaudo sustentado principalmente en un incremento en la tarifa general del IVA y del GMF, pues su primera versión fue seriamente objetada por bancadas como la liberal, que veía la iniciativa contraria a cualquier criterio redistributivo⁸⁵, para lo cual bastaba notar que el proyecto inicial

⁸⁴ Entre las pocas propuestas que el gobierno logró le fueran aprobadas en relación al impuesto de renta, se puede citar el incremento de la tarifa de renta presuntiva de 5% a 6%, aunque este fue un punto fuertemente cuestionado por senadores como Camilo Sánchez Ortega (plenaria 29 del 15 de diciembre de 2000) quien manifestaba: “En este momento las empresas están perdiendo plata, no tiene sentido que subamos del 5 al 6% a las empresas la posibilidad de endeudarse, o sea tienen que endeudarse para pagar el impuesto, en este momento lo que nosotros estamos pidiendo es que se les mantengan las condiciones que se les ha tenido en cuenta a las empresas, que se quede en el 5% y que puedan deducir en los próximos cinco años las pérdidas que tienen en la actualidad”. Finalmente esta posición no se optó en el congreso dada la negociación que con antelación se había logrado entre gobierno y bancada liberal, pero igualmente se amplió la lista de contribuyentes excluidos de este tratamiento.

⁸⁵ Aunque se ha manifestado que los congresistas tienen intereses particulares muchas veces no conciliables con el interés general, lo que sugiere que les resulta difícil resistirse a la tentación de actuar en beneficio propio, se debe considerar que su eventual continuación en el cargo puede depender en parte de la buena imagen que se formen ante potenciales electores, pues en ambientes de decisión política unidimensionales (lo que supone que los cargos públicos son tan valiosos como para que los candidatos vencedores apliquen así sea de modo parcial los programas por los que fueron elegidos) las actuaciones e ideologías de los políticos serán en equilibrio buenas predictoras de lo que ellos hagan como partido en los cargos, lo que se relaciona con dos elementos de la construcción teórica de Downs Anthony que son el argumento reputacional y la confianza de los votantes en las prácticas de sus representantes al momento de considerar reelegirlos (Farejohn John en: Farr James, Drysek John y Leonard Stephen 1998, pp. 338), razón por la que se justifica que para los congresistas sea propicio respaldar proyectos de ley que sean socialmente deseables y oponerse, así sea solo en forma, a aquellos que son lesivos a amplias capas de la población. Como resultado, es de esperar que las propuestas tributarias que inducen a estructuras regresivas, caso de las iniciativas por ampliar la base gravable del IVA y disminuir el número de

perseguía gravar bienes que no tenían sustituto próximo y representaban una proporción importante del gasto para la clase baja y media⁸⁶, además de que luchaba contra los beneficios tributarios de trabajadores y pensionados. El Ministro de Hacienda y Crédito Público del momento, Juan Manuel Santos (ibíd.) comentaba: “(...)Parte de la negociación y quiero ser muy claro en esto, la negociación que tuvimos en el proceso en esa metamorfosis que sufrió esta Reforma, metamorfosis por ejemplo, en la cual el Partido Liberal hizo una serie de exigencias que se quitaran todos los gravámenes a la canasta familiar, que se quitaran los gravámenes a los pensionados, que se redujera o sea se eliminara la proposición de reducir la exención sobre la renta, todo eso fue producto de una negociación que desembocó en el 3 x 1.000, entre otros componentes”.

3.2.2 Reformas de 2002 y 2003

Como se vio anteriormente, las limitaciones que tuvo el gobierno para incorporar medidas que eliminasen ciertos beneficios tributarios según sus criterios, dejó la sensación de una pérdida de legitimidad del mismo ante la ciudadanía y la pérdida del respaldo por una amplia parte del congreso. Esto junto a la necesidad de mantener ante el FMI una clara intención de cumplir con las políticas propuestas en el ASB-1999 cuyo periodo de evaluación se prolongaba a 2002, sirvió de elemento de presión para que el gobierno entrante de Uribe presentara el proyecto de reforma que daría origen a la ley 788 de 2002. El resultado coherente con el poco o nulo desgaste político de una administración que hasta ahora se posesionaba, se podría juzgar como satisfactorio aunque contradictorio (tabla 2 del anexo 3). De un lado se logró el desmonte paulatino⁸⁷ de la mayor parte de los INCRNGO y rentas exentas presentados a discusión en el congreso, aunque dejando intactos otros beneficios cuyos beneficiarios estaban plenamente identificados⁸⁸, a lo que se sumó la creación de rentas exentas a la prestación de servicios de hotelería por hoteles nuevos o

tarifas diferenciales, sean objetadas desde las primeras ponencias de las comisiones económicas de senado y cámara a las que corresponde su discusión inicial, siendo eventualmente aceptadas de modo marginal.

⁸⁶ Por ejemplo el consumo en alimentos, grupo de bienes afectados por el proyecto inicial al contener predominantemente bienes exentos y excluidos, representa según la encuesta de ingresos y gastos 2006-2007 del DANE un 30%, 34.3% y 31.8% del ingreso para los deciles 1, 2 y 3 respectivamente, mientras que de igual forma para los deciles 8, 9 y 10 los porcentajes son 26.4%, 21.8% y 15.9%.

⁸⁷ Bajo un esquema más acelerado que el planteado en el pliego de modificaciones al proyecto inicial que presentó el gobierno en octubre de 2002, pues la propuesta acordaba que en lo relativo a los INCRNGO, rentas exentas y descuentos tributarios, los porcentajes máximos de beneficio serían del 80, 60, 40, 20% desde el año gravable 2003 hasta el año gravable 2006 respectivamente y del 0% a partir del año gravable 2007. La ley 788 de 2002 estableció el desmonte paulatino fijando los porcentajes de beneficio en 70, 50 y 20% desde el año gravable 2003 hasta el año gravable 2005 respectivamente y del 0% a partir del año gravable 2006.

⁸⁸ Como la vigente denominación de INCRNGO a las recompensas (Art. 42 del ET), donaciones para partidos políticos (Art. 47-1 del ET) y primas de localización y vivienda otorgadas hasta el 31 de julio de 1995 a congresistas (Art. 47-3 del ET), que evidentemente beneficiaban a los informantes del gobierno bajo el marco de la ley de seguridad democrática, políticos y congresistas respectivamente.

remodelados y al arrendamiento financiero con opción de compra de inmuebles por 10 o más años entre otras⁸⁹.

En relación al IVA se logró que algunas partidas arancelarias y servicios, anteriormente exentos o excluidos como el de aseo y arriendo de inmuebles no destinados a vivienda se gravaran a la tarifa de 7% (mayor a la tasa de 5% que proponía el gobierno) y se introdujeran beneficios a la inversión en la estructura del IVA, aprobándose la deducibilidad del impuesto pagado en la adquisición o importación de maquinaria industrial, lo que se combinó con medidas de control al recaudo que endurecieron las sanciones penales y pecuniarias al contrabando (prisión de tres (3) a cinco (5) años y sanciones no inferiores al 200% del valor de la mercancía incautada), incorporándose también el derecho de deducibilidad en la renta de pagos laborales bajo la condición de haberse realizado la respectivas retenciones en la fuente.

Pero no obstante a que en 2002 se avanzó en el proceso de simplificar la estructura tributaria, la no aceptación de muchos puntos del referendo constitucional convocado por el gobierno en 2003 en relación al control del gasto y la financiación de la política estrella de la administración Uribe, motivaron la profundización de algunas políticas adoptadas por la ley 788 de 2002 y la priorización del gasto público. En correspondencia, el proyecto de reforma tributaria de 2003 proponía incrementar la tarifa general del IVA a 17%, una mayor imposición a bienes y servicios que hasta 2003 se gravaban al 7% y una aceleración en el programa de desmonte de los INCRNGO y rentas exentas que habían sido objeto de la reforma tributaria de 2002, además de una reducción a las rentas exentas del trabajo que no habían sido significativamente modificadas en ocasiones anteriores, a lo cual el congreso respondió con una negación parcial del articulado, formulando la posibilidad de fijar una tarifa de 0.4% en el GMF y prolongar por los años 2004, 2005 y 2006 el cobro del impuesto al patrimonio⁹⁰, como medidas tendientes a obtener el mayor recaudo que se proyectaba en el proyecto original.

De otro lado y de modo contradictorio, las medidas anteriormente mencionadas se presentaban de la mano con la iniciativa de crear nuevos beneficios planteados como encomiables para incentivar la inversión, lo que hacía que este proyecto de reforma no se distanciara de lo que habían sido

⁸⁹ Ver: Corporación Transparencia por Colombia (2005, p. 114).

⁹⁰ Impuesto que pese a haber sido fuente de recaudo de \$2.4 billones y recibir el apoyo de un amplio sector de los sujetos pasivos, según se expone en la ponencia para primer debate en las comisiones económicas del congreso, no fue incluido en la propuesta presentada por el gobierno atribuyéndole efectos perversos sobre el crecimiento económico, de modo que su propuesta se concentró en diluir las necesidades de financiamientos de un gasto corriente (inflado por los recursos demandados por la política de seguridad democrática) en una mayor participación de la clase trabajadora de ingresos bajos y medios con iniciativas como la de ampliar el recaudo atribuible al IVA, lo que se acompañó de arreglos en el impuesto de renta como la aceleración en el desmonte de algunos beneficios tributarios y el mantenimiento de una sobretasa.

otras propuestas presentadas desde 1999, las cuales abogaron por auspiciar un mayor “compromiso” de las clases trabajadoras en el sostenimiento del Estado. La dinámica en el proceso que debió surtir el proyecto originalmente presentado por el gobierno marco una importante diferencia entre los puntos focales de su iniciativa y lo aprobado como ley 863 de 2003⁹¹.

La negativa de las comisiones económicas de cámara y senado a las pretensiones del gobierno por afectar la estructura del IVA en el grado propuesto⁹², se compensó con la incorporación de un mayor énfasis en la propuesta de reforma al impuesto de renta, con lo que se logró derogar un conjunto de tratamientos preferenciales entre los que se contaban algunos sin fundamento legítimo (por ejemplo el beneficio correspondiente al artículo 46 del ET) y se aumentó su tarifa nominal a 38.5%, pues se estipuló que la sobretasa de 10% aplicable para el año 2003 según el artículo 29 de la ley 788 de 2002 se mantuviera vigente para los años 2004, 2005 y 2006, aunque la propuesta del gobierno intentaba convertirla en permanente. Adicionalmente se acentuó la dependencia en impuestos de fácil recaudo tipo GMF e impuesto al patrimonio, lo que para Tanzi y Zee (2001) responde a una estrategia a seguir por los responsables de la política fiscal en los países en desarrollo para explotar las opciones disponibles, siguiendo el camino de menor resistencia al evitar las reformas estructurales, toda vez que es difícil lograr una eficiencia administrativa tal que permita compensar la informalidad en que operan vastos sectores de la población y la limitada capacidad de los contribuyentes para registrar sus operaciones

3.2.3 Reforma de 2006

Una vez fue reelegido el presidente Uribe, el 28 de julio de 2006 se puso a consideración del congreso una nueva propuesta de reforma tributaria, en la que el gobierno consiente de la complejidad de la que adolecía la estructura tributaria y admitiendo que las motivaciones de las reformas anteriores se habían concentrado en las necesidades inmediatas de financiamiento más que en cualquier consideración de coherencia interna de la política tributaria, proponía algunas medidas que según su criterio defendían cuatro principios fundamentales de la estructura tributaria: equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad. Pero la comparación entre los elementos del proyecto de reforma que se muestran en la tabla número 4 del anexo 3 y las políticas tributarias

⁹¹ Al respecto el representante Luis Fernando Duque (Acta de plenaria 089 del 29 de diciembre de 2003 Cámara) declaraba: “Esta manifestación mayoritaria de los Representantes a la Cámara como lo hicieron los Senadores, es a respaldar una Reforma Tributaria que de manera independiente el Congreso sacó, de manera diferente a la que había presentado el Gobierno, porque aquí esta Reforma Tributaria lo que hace es con justicia que paguen los tributos los que más tienen, y no lo que había propuesto el Gobierno que los asalariados, los pensionados y los trabajadores colombianos fueran los que trataran de jugar un déficit fiscal que no va a ser solucionado con esta Reforma Tributaria”.

⁹² De todos modos, aunque servicios como el de vigilancia no se lograron gravar a la tarifa de 17%, si fueron gravados al 10%, lo que significaba un aumento de 3 puntos porcentuales en su tarifa.

acordadas con el FMI⁹³, en particular siguiendo los acuerdos adoptados entre 2005 y 2006, revela que existió una coincidencia inequívoca entre ellos y la iniciativas de reforma, pues se perseguía entre otros objetivos, la simplificación rotunda del IVA y la eliminación de los impuestos de timbre y al patrimonio, considerados fuentes importante de distorsión en la economía, evitando en el proyecto hacer mención del GMF.

Sin embargo, este proyecto se presentaba ante los medios como un instrumento para hacer compatibles la satisfacción del financiamiento del Estado con una eliminación de la complejidad inherente a la estructura tributaria, lo que se consideraba repercutía en su condición inequitativa, ineficiente y distorsiva; argumento que no valió en su tránsito por el congreso ya que el proyecto fue objeto de importantes modificaciones. Por ejemplo se sugirió en el primer debate en senado mantener el impuesto al patrimonio como garantía del flujo de recursos requeridos para la consolidación de la política de seguridad democrática⁹⁴. De todos los puntos planteados por el ejecutivo en el proyecto de reforma, los menos cuestionados en el congreso fueron aquellos que reducían las tarifas del impuesto a la renta (que se estableció en 34% para 2007 y en 33% a partir del año 2008) y eliminaban el impuesto complementario a las remesas, esto presumiblemente porque resultaba en un “trato justo” para todos los actores políticos y económicos inmiscuidos en el proceso de discusión del proyecto de ley.

En relación a las iniciativas del ejecutivo que afectaban el IVA, el resultado de su tránsito por el congreso se asimiló a lo acontecido con el proyecto de reforma de 2003, siendo las demandas del gobierno por reducir el número de tarifas y gravar una mayor proporción de PIB consideradas parcialmente. Por ejemplo la propuesta de gravar bienes de primera necesidad a una tarifa del 10%, independiente del sistema de compensación que se planteara⁹⁵, se concibió como contraria

⁹³ A pesar de ser más específicas en relación al discurso que le merece la tributación a otras instituciones como el Banco Mundial, comparten la misma lógica. Al respecto, el BM ve en la simplificación de la estructura de tasas impositivas del IVA, limitando su impacto en la población más pobre a través de la exclusión de la canasta básica o la creación de un sistema de reembolso basado en la calificación del SISBEN, un avance positivo que debería perseguir el país. Además considera que las altas tasas marginales del impuesto a la renta imponen restricciones a la inversión, de modo que una simplificación en su estructura a pesar de restarle progresividad, podría fundar unas condiciones más favorables para disponer de mayores recursos, que focalizados se constituyen en un instrumento idóneo para compensar vía gasto la pérdida inicial en progresividad; fenómeno asociado a las políticas motivadas en reducir las distorsiones que atañen al Estado como recaudador de impuestos (Banco Mundial, 2007).

⁹⁴ En el primer debate en senado del proyecto de ley No 043, se hace latente la favorabilidad que recibe de los ponentes la política de seguridad democrática, que se muestra como un elemento central de reactivación económica en Colombia durante el periodo 2002-2006 y que demanda de un digno respaldo presupuestal para su consolidación, lo que amerita la creación o mantenimiento de un impuesto que financie el gasto en defensa teniendo en cuenta el compromiso adquirido por el gobierno de reducir la deuda pública neta.

⁹⁵ Pese a que la propuesta inicial del gobierno se acompañó de una política compensatoria para los niveles 1 y 2 del SISBEN equivalente a \$233 mil pesos por hogar, es claro que esta medida adolecía de dos problemas fundamentales. Primero no consideraba las dificultades administrativas de gestión y control para efectivamente garantizar que el reembolso

al bienestar de una amplia capa de la población gracias en parte a la presión ejercida por grupos sindicales y colectividades en los foros preliminares realizados al primer debate en senado, al grado que en contraposición al proyecto inicial se debatió en el senado la posibilidad de incorporar en la lista de bienes exentos algunos bienes que se estaban gravando al 2%. En la cámara de representantes la propuesta del gobierno también fue objeto de críticas por parte de representantes como Wilson Borja, quien en su ponencia subrayó la condición regresiva del proyecto y asignó responsabilidad a la administración Uribe por el virtual caos en que se encontraba la estructura tributaria del país, debido a su participación en la creación de beneficios tributarios que procuraban incentivar la inversión (Gaceta del congreso No 523 de 2006).

3.3 La relación: Instituciones multilaterales - gobierno y congreso

Es esta última parte se analiza en términos generales lo que ha significado la ausencia de un acuerdo político entre gobierno, sectores económicos, actores políticos, sociedad civil e instituciones multilaterales para definir una política nacional que responda a las necesidades de desarrollo económico del país, lo que no se debe confundir con el concepto de crecimiento económico que se ha erigido como objetivo de las políticas impuestas por la presión de diversos intereses, entre ellos el financiero y legitimadas por un marco teórico neoclásico que evita responder cuestionamientos acerca de la justicia en la distribución del ingreso. Se observa que el ciudadano promedio se toma como un sujeto pasivo del proceso político, soportando usualmente el mayor costo de las reformas tributarias sin que se le recompense de alguna manera.

3.3.1 Consideraciones en materia fiscal y perspectiva de la política tributaria

El reconocimiento de la negociación de las reformas tributarias entre gobierno y congreso como un factor que afecta el alcance de las políticas económicas consideradas en los acuerdos suscritos con las instituciones multilaterales, asimismo auspicia la consideración de políticas ambiciosas en los memorandos que acompañan a los acuerdos, de manera que a pesar que su aplicación sea

solo se pagara a aquellos que tuvieran el derecho legítimo a exigirlo, salvaguardándose del uso oportunista y corrupto que podrían hacer los políticos para obtener votos en periodos electorales tal como ha pasado con el SISBEN. EL segundo problema nace de la consideración de que las penurias económicas de los más pobres no dan espera, de modo que un único reembolso al fin del respectivo año fiscal, aún suponiendo eficiencia administrativa, no compensaría en realidad el desajuste presupuestal de los hogares pobres en el transcurso del año, que para financiar la parte de su consumo no cubierta por sus ingresos corrientes, cabe suponer, harían uso del crédito informal con altas tasas de interés. El efecto que suscita la brecha temporal entre el mayor pago por una cesta básica de consumo que incorpora una mayor carga tributaria y el reembolso de la compensación, en términos de la medición de la utilidad (asumiendo que existe una función de utilidad para cada hogar que representa sus preferencias) se torna en un aspecto central, lo que se evidencia en los aportes de notable autores como Samuelson (1937) quien analizó el efecto económico agregado de la relación entre la tasa de interés y la tasa de descuento intertemporal.

parcial, su efecto resulte considerable en términos de convergencia a la estructura propuesta. En este sentido y como se ampliara más adelante, las revisiones periódicas que durante periodos prolongados de tiempo realizan las instituciones multilaterales, por lo general traen consigo la reprogramación de las metas de acuerdo a los intereses en juego y el contexto; aunque exista un conjunto de condicionalidades a manera de cláusulas que permite a los prestamistas de manera discrecional interrumpir los desembolsos de los recursos cuando evidencian el incumplimiento de las metas o políticas acordadas, así este sea el resultado de las trabas que surgen en los procesos de discusión de los proyectos por el respectivo parlamento, todo bajo la lógica de procurar legítimamente la recuperación de los recursos con los que financian sus funciones⁹⁶.

Una revisión al cumplimiento de las metas de los acuerdos firmados con el FMI en el periodo 1999-2006, permite detallar que a pesar de incrementarse el recaudo tributario atribuible parcialmente al efecto marginal de las numerosas reformas que caracterizaron este periodo, las cuales complementariamente perseguían una destinación del mayor ingreso al pago de intereses (servicio a la deuda)⁹⁷ y a la atención de políticas focalizadas (e. g., seguridad democrática), este resultado no coincidió con las proyecciones hechas en el seno de los acuerdos debido a la dificultad de hacer realidad iniciativas como el congelamiento del gasto público y la tendencia a que los proyectos de reforma tributaria presentados por el gobierno fueran perforados en su trámite por el congreso. La imposibilidad para recortar el gasto público en razón al esquema de transferencias cobijado por la constitución de 1991, el sobreendeudamiento territorial característico de finales de los 90's en Colombia⁹⁸ y el efecto de la depreciación del peso sobre el saldo y servicio de la deuda externa, finalmente minaron la posibilidad de cumplir con las metas fiscales⁹⁹, lo que se hace

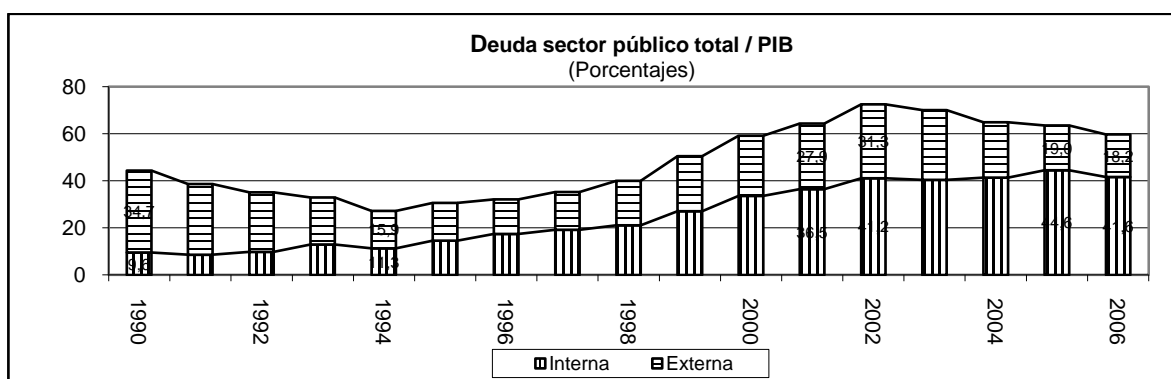
⁹⁶ Para el caso del FMI, el artículo V de su convenio constitutivo en cuanto a fines, estipula que este debe "Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional", de suerte que muchas de las condiciones en los acuerdos que se suscriben con esta institución se concentran en auspiciar la generación suficiente de divisas que hagan sostenible el pago de los compromisos financiero del país con el exterior.

⁹⁷ Según el numeral 19 del Memorando de Políticas económicas del ASB-1999, los demás componentes del gasto público serían objeto de control en coherencia a la meta de reducirlos de 16.7% del PIB en 1999 a 14.3% del PIB en 2002, aunque se planteaba que este objetivo sería compatible con la apertura de un espacio para el mayor gasto en servicios sociales, lo que no dejaba de ser una promesa no creíble evidenciada es detalles como la explícita intención por no financiar dicho gasto con ingresos corrientes, pues se esperaba que su financiación correspondiese principalmente a fuentes externas y cuyos recursos serían administrados en el marco de un programa denominado Fondo Social de Emergencia, el cual desembolsaría recursos hasta por 0.3% del PIB anualmente hasta 2002.

⁹⁸ Dada la creciente contratación de deuda subnacional para financiar gasto público, en áreas diferentes a las citadas explícitamente en el marco de regulación de las transferencias.

⁹⁹ Por ejemplo, en 1999 la meta de deuda externa se programó en 34% del PIB para 2002 y en realidad se ubicó en 55% del PIB (CGR, 2003).

latente en el comportamiento de la deuda pública en el periodo 1990-2006, superando el 40% desde 1998 (grafica 3.1).



Grafica 3.1 - Fuente: Pagina web de la Contraloria General de la Republica.

Así y pese a que los resultados en materia fiscal no fueron los mejores en el periodo 1999-2006, durante las revisiones de seguimiento a los acuerdos en lugar de ser esto motivo de una clara penalización, la constante fue la realización de ajustes al alza de las respectivas metas, como se muestra a modo de ejemplo en el cuadro 3.1 para el caso del ASB-1999, lo que denota también improvisación u optimismo desmedido en la formulación de los acuerdos; cuya principal función es garantizar la capacidad de pago externo de un país (CGR, 2003, p. 25), imponiendo restricciones para que los recursos objeto de préstamo se utilicen en rubros como la inversión pública que podría a futuro jalonar el desarrollo económico y generar recursos suficientes para hacer sostenible el pago de la deuda. No siendo así, las tendencias crecientes en materia de déficit y deuda pública constituyen una demanda por destinar cada vez una mayor parte del ingreso nacional al pago de dichas obligaciones.

Metas acordadas y resultados obtenidos Acuerdo 1999				
	1999	2000	2001	2002 pr.
Déficit del Sector Público Combinado (% del PIB)				
Déficit programado en 1999	5.9	3.5	2.4	1.3
Incluyendo todas las revisiones (hasta enero de 2002)	5.9	3.6	3.3	4.1
Resultado	5.5	3.4	3.2	3.6
Crecimiento real del PIB				
Estimado en 1999	-3.5	3.0	3.8	4.8
Resultados	-4.2	2.7	1.4	1.6
Inflación IPC				
Programada en 1999	11.0	10.0	8.0	6.0
Resultado	9.2	8.7	7.6	7.0
Cambio Reservas Internacionales Netas (US\$ millones)				
Programado en 1999	-750	744	326	323
Resultado	-319	870	1,218	318
Deuda (% del PIB)				
Externa total, programada en 1999	41,3	43,1	43,6	44,3
Resultado	45,3	46,7	48,1	52,8
Deuda Pública, programada en 1999	34,2	34,1	33,8	34,0
Resultado*	42,2	47,2	50,5	55,0

* Incluye bonos emitidos para capitalizar banca pública

Cuadro 3.1 Citado por CGN (2003): FMI, Staff Report, Apendix VIII: Colombia: The EFF: december 1999-december 2002.

Complementariamente, si consideramos que no existen elementos para suponer que en el futuro próximo vaya a cambiar el proceso y ambiente político en que se discuten los proyectos de reforma tributaria, entonces es sensato esperar que la creciente necesidad de financiamiento del gasto público en defensa y servicio de la deuda no permitirá desmostar impuestos planteados en comienzo como temporales, aspecto que junto a la coexistencia de tratos preferenciales seguirá compartiendo las críticas que hacen agentes como las instituciones multilaterales¹⁰⁰, lo cual equivale a prever que el manejo de la política tributaria del país tampoco cambiara significativamente. Recordemos que desde los 90's, el incremento en el recaudo tributario exigido por las instituciones multilaterales en el marco de la disciplina fiscal no solo se logró con la reestructuración parcial del IVA y del impuesto a la renta de acuerdo a sus demandas, o a mejoras en la administración fiscal¹⁰¹, sino que fue necesaria la creación de impuestos de fácil administración; lo que en adición a la introducción de beneficios tributarios, subsumieron a la estructura tributaria en un esquema complejo y de difícil supervisión.

Esta dinámica de la estructura tributaria colombiana además trae consigo graves problemas de consistencia temporal y credibilidad. La poca claridad respecto al devenir de los tratamientos tributarios dados a diferentes sectores, los cuales dependen del desarrollo en los procesos de aprobación por el que cursan las reformas tributarias en el congreso y el grado en que el legislativo decide modificar las propuestas de iniciativa ejecutiva, constituye un factor que puede incidir en que los individuos posterguen sus decisiones en ámbitos como la inversión, situándose la economía probablemente en un nivel subóptimo. Pero además la posibilidad de que el gobierno actúe según las condiciones de cada instante es suficiente para afectar el comportamiento de los agentes, independiente de que se siga alguna regla definida de tributación¹⁰²; lo que señala que es fatuo esperar que la acción del Estado carezca de efectos sobre las decisiones individuales según lo intenta promover el modelo neoliberal y sus instituciones corresponsales.

¹⁰⁰ Por ejemplo el FMI (2001, p. 66) recomienda insistentemente la eliminación del creado GMF y de muchas exenciones, exoneraciones y distorsiones en el IVA y el impuesto a la renta, características que han surgido parcialmente en las numerosas reformas tributarias que han sido motivadas por los condicionamientos de los ASB firmados con Colombia en el periodo 1999 y 2006 de la mano con el ejercicio del poder legislativo.

¹⁰¹ Por ejemplo el fortalecimiento de instituciones como la DIAN, es de suponer, es un factor importante para explicar la reducción de la evasión en los últimos 7 años. Según datos de la DIAN, la evasión en el pago del IVA se redujo de 36.2% a 21.4% y en el impuesto de renta cayó de 35.1% a 27%.

¹⁰² Sabemos por ejemplo que la inversión es fija en el corto plazo pero tiende a ser elástica en el largo plazo, de suerte que si en un momento ($t=0$) el gobierno apoya una política tributaria de largo plazo y se compromete a seguir por ejemplo la regla de la elasticidad inversa, debería imponer tarifas bajas a las actividades de inversión o podría excluirlas, pero en el futuro, bajo presiones por obtener ingresos extras, el gobierno estaría tentado a gravar el stock de capital inelástico, de manera que las personas al considerar esto, podrían abstenerse de invertir (Dixit, 1996).

3.3.2 Reflexiones acerca de la relación impuesta entre política tributaria y crecimiento económico

Es conveniente tener en cuenta que todos los acuerdos entre Colombia y el FMI analizados en este capítulo han motivado el conjunto de políticas económicas adoptadas como un cuerpo que promueve el crecimiento económico, meta que es compartida por el BM y el BID (2003, p. 18)¹⁰³, de tal manera que se evita tratar el tema de la distribución del ingreso y de proveer una mejora real en las condiciones de vida de los más pobres, asumiendo que al alcanzarse las metas de crecimiento económico se fortalecería el Estado en términos de ingresos corrientes, lo que a su vez permitiría aliviar a aquellos sectores de la población afectados por la implementación del modelo económico propuesto. Es decir que se presume que el crecimiento económico constituye la necesidad más urgente a ser satisfecha en Colombia y que tan pronto esto se logre, se abrirá un espacio favorable para atender otras necesidades, lo que además no es consistente con el sesgo a impuestos indirectos como el IVA de la estructura tributaria vigente, dado que el crecimiento económico no garantiza un incremento significativo en el recaudo si no se asocia con un mayor ingreso para la población en general.

Como es sabido, la perspectiva del mercado como eficiente asignador de recursos en la economía y la consideración del intervencionismo estatal como fuente principal de distorsiones, cobró vigor en Colombia a mediados de los 80's de modo que se tomaba al crecimiento económico como objetivo central, apalancado por políticas como la apertura económica, la privatización y la reforma tributaria. Más claramente, el modelo neoliberal que se hizo ver en su comienzo como la panacea del crecimiento económico, se alejó especialmente de los aportes neoclásicos sobre los que decía estaba fundamentado, pues este último enfoque confería un papel importante al intervencionismo estatal bajo la existencia de externalidades en el mercado. Según Cesar Giraldo (2009, p. 48) *"la perspectiva neoliberal asume que esta es una posición ingenua, porque hay que considerar las fallas de la intervención estatal, que pueden ser más graves que las fallas del mercado que se pretenden corregir"*.

Así, el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso al no ser un elemento fundamental en la agenda neoliberal ha incidido en una visión de la tributación que es ajena a precepto alguno de

¹⁰³ De hecho estas instituciones aunque se concentran en distintas áreas, coordinan sus funciones en relación a lo que definen como crecimiento económico sostenible. Según lo exhibe la propuesta de empréstito entre Colombia y el BID para el año 2003, aunque el BM en dicho momento se concentraba en políticas acordes al manejo presupuestal responsable, y al incremento y racionalización de los ingresos tributarios, mientras que el BID estaba proporcionando soporte a las reformas estructurales en cuanto a gasto (e. g., reforma pensional y restructuración del Instituto de Seguridad Social (ISS)), su actuación seguía los lineamientos de los ASB entre Colombia y el FMI, que a su vez proporcionaban un marco de política pública que se asumía como idóneo para alentar el crecimiento económico del país.

progresividad. La búsqueda de progresividad en la estructura tributaria se ha visto como una fuente que induce a distorsiones no solo en el ámbito de las decisiones de inversión, sino que también dificulta el efectivo control a la evasión al suponer un incremento en el número de tasas marginales. En efecto, el concepto de estructura tributaria óptima se ha coligado a aquella de fácil administración conforme existan pocas tarifas de impuestos que abarquen amplias bases, lo cual debería minimizar los desincentivos acaecidos por el cobro de impuesto y alentar la inversión al no existir tasas marginales crecientes respecto al ingreso o al capital; difundiendo colateralmente la idea de que un mecanismo de redistribución que funciona bien se encuentra en el gasto público¹⁰⁴ (Clavijo 2005, p. 22).

Pero al no existir garantía alguna acerca de cual sería efectivamente el uso de los mayores recursos públicos si se cumpliera la implicación que plantean las instituciones multilaterales entre estructuras tributarias planas y crecimiento económico¹⁰⁵, se revelan algunos vicios de fondo en la formulación de la misma, pues se vulnera la legitimidad en que se fundamenta y se pone en entredicho el pacto social tras ella. Si todos los ciudadanos deben contribuir con el sostenimiento del Estado sin esperar casi nada a cambio de manera inmediata, lo cual ha sido la intención de la mayor parte de las iniciativas de reforma tributaria de la historia reciente en Colombia¹⁰⁶, entonces debería asimismo existir certidumbre en lo que concierne a la posibilidad real para que todos pudieran participar en los potenciales beneficios, o por lo menos mantener estable “su participación en la torta que representa la riqueza social”¹⁰⁷.

Si un modelo económico en general descansara en preceptos donde el sustento fuera el bienestar de la población en su conjunto y no el de solo algunos individuos, objetivos como el de crecimiento

¹⁰⁴ Frente a esta aseveración cabe anteponer consideraciones en relación al tipo de gasto que se auspicia, pues no es claro por ejemplo en que grado un presupuesto aumentado en aras de continuar en la lucha contra los grupos al margen de la ley permite redistribuir el ingreso.

¹⁰⁵ Aspecto que pierde importancia bajo la asunción del gobierno benevolente que ejerce en función de todos con sentido social según los supuestos de la tributación óptima. De ser así, implícitamente existiría un acuerdo entre gobierno y ciudadanos de suerte que si en algún periodo, un amplio sector de la población se encuentra en una situación de vulnerabilidad, el gobierno debería intervenir con el objetivo de resolver esta situación; lo cual implicaría la redistribución de recursos entre ricos y pobres, pues los que estuvieran en capacidad de aportar deberían concurrir en la financiación que requiriera la citada intervención estatal. Si se supone ahora que el gobierno maximiza una función de utilidad social, la regla de acción antes citada estaría supeditada a la ponderación que reciben las utilidades individuales, por lo cual en el caso de una FUS de Nietzsche ($w(u^1, u^2, \dots, u^N) = \text{má } \{u^1, u^2, \dots, u^N\}$) con N como el número de individuos, no se podría esperar una intervención redistributiva del gobierno.

¹⁰⁶ Aunque sin los alcances de la aplicación al pie de la letra de las metas planteadas en los ASB que habrían significado eliminar muchas de las exclusiones y exenciones previstas para el IVA y el impuesto a la renta.

¹⁰⁷ Una hipótesis que se podría plantear, aunque sin el tiempo para corroborarla, se refiere a que en la medida en que los contribuyentes perciben que otros reciben (o recibirán) tratos preferenciales y además esto se vuelve en un hecho persistente, reajustan su propio comportamiento en relación al gobierno y sus obligaciones para con el Estado; influyendo esto en una mayor resistencia al pago de los impuestos. En este sentido autores como Lerner (1998) sugieren que las personas para adherirse a un propósito común como lo es una política de Estado, necesitan creer que el mundo es justo.

y la justicia en la distribución deberían ser complementarios entre si, lo que justificaría el mantenimiento de una estructura progresiva en impuestos como el de renta, pues el argumento de que el gasto es un mecanismo para promover la redistribución no considera que los resultados fiscales son dependientes del proceso político. Según Lora y Cárdenas (2006), la existencia de una diversidad de actores que persiguen sus propios intereses o los de sus representados incentiva la aparición de fenómenos como la conocida “tragedia de los comunes”. Además atendiendo a las conclusiones de buena parte de la literatura especializada en el tema, el crecimiento económico para que sea un objetivo alcanzable requiere de unas condiciones institucionales favorables respecto a temas como la inversión, lo que trae a colación la necesidad de una política de Estado que procure la justicia en la distribución del ingreso.

Un primer enfoque que sustenta esto (Alesina y Perotti, 1993), enfatiza en que la injusta distribución puede generar inestabilidad política y social manifestada en disturbios y revueltas, lo que se asocia con un mayor riesgo para los inversionistas al existir la probabilidad de tener que afrontar la destrucción total o parcial de su capital físico o de ser objeto de expropiación por parte del Estado, lo cual desincentiva la inversión real y restringe las posibilidades de crecimiento. En este orden de ideas, la inversión productiva para localizarse en un país con problemas de injusticia en la distribución requerirá de una tasa de retorno lo suficientemente alta y de un buen grado de certidumbre en cuanto al flujo de caja durante la vida del negocio, condiciones que no son fáciles de garantizar, gestándose un ámbito propicio para la acción estatal dispuesta a resolver entre otras las problemáticas sociales del país.

Otro enfoque auspicia la redistribución bajo la consideración de que esta disminuye los desincentivos de las clases de ingresos bajos y medios para invertir (Aghion Philippe y Bolton Patrick, 1997). Si un individuo desea realizar una inversión en que requiere de un capital inicial igual a Z pero solo tiene W , con $W < Z$, entonces debería financiar una cantidad igual a $Z - W$ para lo que debería garantizar al prestamista cierta rentabilidad, razón por la que parte de su esfuerzo recompensaría a un tercero. Asimismo, en la medida en que $Z - W$ aumente, un prestamista colocará recursos solamente si se le garantice una tasa de interés lo suficientemente alta para compensar el mayor riesgo de impago, lo que induce a un mayor desincentivo para los potenciales inversionista con poco capital propio. Dos proposiciones que surgen de este análisis son: el esfuerzo que el inversionista esta dispuesto a hacer es creciente respecto a su riqueza inicial W y bajo la perspectiva del prestamista, este limitará el acceso al crédito para los más pobres debido a que el riesgo que corre en su actividad es función no decreciente de W , lo cual significa una menor inversión a la socialmente deseable; restringiéndose las posibilidades de crecimiento en la economía a no ser que se propicien políticas redistributivas.

Si recordamos además que normalmente en los acuerdos firmados con las instituciones multilaterales, el objetivo final en lo fiscal se ha concentrado en reducir el déficit y la deuda pública a determinados valores, podemos plantear que pese a que el crecimiento económico se ha mostrado tradicionalmente como un factor primario en el cumplimiento de dichas metas dada su aparente correlación negativa con los índices de desempeño en lo fiscal, insinuándose que la reducción del pasivo del Estado se corresponde con un alto crecimiento económico, en realidad se podrían estar configurando las condiciones para que a futuro aspectos como la restricción de crédito y la inatención Estatal de las demandas sociales incidieran en tal medida a la ruptura en la cohesión social, que la estructura tributaria propuesta colapsara.

Se considera por ejemplo que con una tasa de crecimiento del PIB mayor a la tasa de reajuste de la deuda pública y un control al gasto se avanza en la consecución de las principales metas fiscales¹⁰⁸, pero la destinación casi exclusiva de los mayores ingresos tributarios en tiempo de bonanza al pago de la deuda y la reducción del gasto en la manera planteada, paulatinamente producen un sentimiento de insatisfacción entre contribuyentes y reduce la capacidad del Estado para actuar oportunamente en época de recesión, de modo que el ordenamiento fiscal propuesto sería insatisfactorio en periodos de crisis. Los pobres no podrán ni querrán pagar los impuestos en la cuantía en que se les exige¹⁰⁹ y los ricos habrán previamente sido excluidos de hacerlo en el grado en que podrían. Finalmente cabe comentar que aunque se podría pensar que la emisión de deuda pública serviría de instrumento para evitar la fatídica erosión del sistema fiscal en periodos

¹⁰⁸ Tomando la deuda pública en el periodo t y t-1 (D_t y D_{t-1} respectivamente), al gasto público en t (G_t), los ingresos tributarios del Estado en t (T_t) y la porción en que se ajusta cada periodo la deuda acumulada del periodo anterior (r_t) que incluye entre otros factores, los intereses y los cambios en tasas de cambio, entonces se puede establecer de manera simplificada la senda de acumulación de deuda en cada periodo como $D_t - D_{t-1} = G_t - T_t + r_t D_{t-1}$ (1). Ahora si reordenamos y dividimos a ambos lados de la ecuación (1) por el PIB en el periodo t (y_t) se obtiene $\frac{D_t}{y_t} = \frac{G_t - T_t}{y_t} + \frac{(1+r_t)D_{t-1}}{y_t}$ (2). Denotando a la tasa de crecimiento de la economía como $g_t = \frac{y_t - y_{t-1}}{y_{t-1}}$ y multiplicando el último termino de (2) por $\frac{y_{t-1}}{y_{t-1}}$, se llega a que $\frac{D_t}{y_t} = \frac{G_t - T_t}{y_t} + \frac{(1+r_t)}{(1+g_t)} \frac{D_{t-1}}{y_{t-1}}$ (3). Finalmente si r_t y $g_t \in [0, 1)$, se tiene que $\frac{(1+r_t)}{(1+g_t)} = 1 + r_t - g_t$ de modo que reordenando (3), se concluye que

$$\frac{D_t}{y_t} - \frac{D_{t-1}}{y_{t-1}} = \frac{G_t - T_t}{y_t} + (r_t - g_t) \frac{D_{t-1}}{y_{t-1}} \quad (4).$$

¹⁰⁹ Fishlow y Friedman (citados en: Larrain y Sachs 2002, p. 536) encuentran que en periodos de recesión o alta inflación, en especial en los países en desarrollo aumenta la evasión tributaria, lo que coincide con lo comentado en este trabajo; aunque es necesario reconocer que existen otras hipótesis alternativas para explicar esto, como las imperfecciones en los mercados financieros que impone restricciones a los individuos para suavizar su consumo en épocas de crisis, alentándose la evasión como instrumento para incrementar el ingreso disponible (Ibíd., p. 536).

de recesión¹¹⁰, esto olvida que la presumible racionalización en la financiación implicaría que no todos los países en condiciones desafortunadas accederían al crédito, por lo menos bajo un entorno justo.

En síntesis, la propuesta neoliberal presenta al crecimiento económico como principal motivación de sus políticas, enfoque que al ser replicado por instituciones como el FMI, ha significado en términos de la estructura tributaria colombiana una presión por reducir las tarifas impositivas a la inversión y compensar el respectivo costo fiscal con una mayor carga a las actividades de consumo y distribución, olvidando que existe un marco institucional, cultural y natural en que se desenvuelve la actividad económica. Una visión más amplia de las complejidades involucradas en la actividad económica, supone la existencia de objetivos para los que no siempre es factible determinar su ordenación según su urgencia, por lo que en los párrafos finales se hizo hincapié en que el crecimiento económico debe estar acompañado de políticas que aborden la justicia en la distribución del ingreso y se mostraron los problemas implícitos de las políticas fiscales promovidas en contextos de recesión, aspectos que demandaría para la política tributaria abordar otras problemáticas diferentes a las generalmente presentadas como motivación de las reformas tributarias, haciéndose alusión a una mayor consideración de la equidad por ejemplo.

¹¹⁰ Según lo expone la proposición del suavizamiento tributario propuesta inicialmente por Robert Barro en el artículo "On the Determination of Public Debt" publicado en el Journal of Political Economy (Oct. 1979). Para hacer una revisión de los efectos macroeconómicos de la deuda pública se puede también consultar a Mankiw y Elmendorf (1998).

CONCLUSIONES

Cuando se pretende realizar un estudio de la tributación desde una perspectiva ortodoxa representada en el enfoque de la tributación óptima, se pierde de vista el ámbito social del hombre al considerar que tanto gobierno como ciudadanos actúan de un modo particularmente racional, lo cual significa que en cada caso intentan decidir entre diversas opciones que les son factibles, buscando el mayor beneficio según el rol que desempeñen en el contrato social. Así, de un lado el gobierno y específicamente los funcionarios públicos frenan sus deseos mundanos y actúan en favor de la sociedad, lo que supone considerar a priori algún criterio de ordenamiento de las preferencias agregadas en la economía y de manera similar, investir a los ciudadanos que son consumidores, inversionistas o empresarios de unas capacidades computacionales y de adaptación tan refinadas, que niegan su condición humana. Esto hace que usualmente se pretenda olvidar que la política tributaria al afectar de diferente manera a un sinnúmero de individuos, crea incentivos para que los particulares participen en su formulación y aprobación, lo que significa por ejemplo el riesgo de que algunos atrapen el poder público y lo utilicen a su parecer.

Este trabajo ha mostrado que la política tributaria formulada en Colombia durante el periodo 1986-2006 ha sido corresponsal de las preocupaciones que el modelo económico predominante arguye y que son replicadas por las instituciones multilaterales, las cuales valiéndose de su poder hegemónico para determinar el grado en que los países pueden acceder al mercado financiero internacional y el trato que reciben de los prestamistas en cuanto a aspectos como los spreads con que se coloca la deuda pública, condicionan la formulación de políticas económicas, función legítima del gobierno. Es una realidad que organismos como el FMI se constituyen en jueces que fallan en relación a la presunta idoneidad de la actuación de los gobiernos frente a temas como la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, pilares sobre los que se erige la meta del crecimiento económico, imponiendo así obstáculos para que el gobierno promueva estructuras tributarias más cercanas a las necesidades propias de un país, así esto está limitado por los intereses egoístas de los mismos funcionarios públicos.

En cuanto a la faceta de aprobación de los proyectos de ley en el congreso, es frecuente que las iniciativas gubernamentales y las exigencias hechas por los organismos multilaterales resulten en su mayoría “perforadas” o limitadas en su alcance, pues no solo en esta participa una diversidad de grupos de interés, que a partir de la figura legítima del cabildeo pueden influir en la aprobación de los proyectos de ley o en las decisiones de aceptar, modificar o eliminar artículos que les afectan, sino que adicionalmente los congresistas por sí mismos son agentes económicos que resultan cobijados por las reformas tributarias que aprueban; lo que significa que estos actores

particulares del proceso político además del gobierno, son jueces y parte en lo que se refiere al monopolio de administrar las leyes. Esta caracterización se agrava en buena medida por la condición poco transparente de los procesos de discusión correspondientes a la estructura tributaria colombiana que se ha auspiciado desde los 80's, la cual responde a la aparición frecuente de reformas con efectos marginales que al buscar resolver problemas de financiamiento inmediatos, gestan la pérdida de confianza generalizada entre ciudadanos y gobernantes.

La dinámica política descrita, explica en general la evolución de la estructura tributaria auspiciada en el país durante el periodo de estudio y su materialización efectiva en leyes. Es claro que los resultados descritos en la sección 2.1 (Análisis de las tendencias generales) han obedecido, aunque no en el grado deseado¹¹¹, a las pretensiones revestidas de presunta legitimidad por el modelo económico dominante y que constituyen el marco de recomendaciones usado por organismos como el FMI; lo que se resumen en aspectos como el desmonte a las barreras comerciales, la reducción de la carga tributaria a las actividades de inversión (sin que existiera en comienzo restricciones respecto al tipo de inversión), la búsqueda de eficiencia, la minimización de las distorsiones acaecidas por la potestad del Estado para cobrar impuestos y el propósito de garantizar un estable flujo de divisas con el cual honrar el pago de la deuda externa, todo ello como fundamentos para velar por la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, aunque encubriendo a los verdaderos beneficiarios de este tipo de políticas.

¹¹¹ Considerando que frente a los proyectos de reforma ha habido resistencia en el congreso para abordar en especial los ajuste propuestos en el IVA y ha hecho carrera la vocación por incorporar en las discusiones nuevos beneficios tributarios a los ya planteados por el ejecutivo, como incentivos revestidos de presunta legitimidad al atender objetivos como el aumento de la inversión en sectores como el industrial o el agropecuario, lo que en combinación a la creación de impuestos de fácil administración con los que se persigue la captación de mayores ingresos públicos sin atender al proceso legislativo, ha permitido entre otras cosas la coexistencia de varias tarifas en los impuestos de renta e IVA (caso en que hay 8 tarifas).

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA, Alberto et al. (2005). El otro riesgo país: indicadores y desarrollo en la economía. Ediciones Abya-Yala, segunda edición. Quito - Ecuador.
2. AGHION, P; BOLTON, P (1997). A trickle-down theory of growth and development with debt overhang. *The Review of Economic Studies*, Vol 64. p. 151-172.
3. ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto (1993). Income distribution, political instability and investment. NBER working paper series- Working Paper # 4486. National Bureau of Economic Research, Cambridge - Massachusetts United States of America.
4. ARROW, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*, segunda edición, Wiley, New York, pp. 1-91.
5. ASOCIACIÓN BANCARIA (2001). Gravamen a los Movimientos Financieros: 3 años después. *Semana Económica*, No 335, 30 de noviembre.
6. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). La política de las políticas públicas, progreso económico y social en América Latina. BID, Washington D.C.
7. BUCHANAN, J y TULLOCK, R (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
8. BUCHANAN, James y WAGNER Richard (1977). *Democracy in deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. En *The Collected Works of James M. Buchanan* (1999). Indianapolis: Liberty Fund Inc.
9. CALDERÓN Valentina y GONZÁLEZ Francisco (2002). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX. Dirección Nacional de Planeación.
10. CHAPARRO, Lubar (2006). *La Política Tributaria Neoclásica: Una aproximación crítica a su sustento teórico*. ESAP.
11. CLAVIJO, Sergio (2007). *Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos (1990-2006)*. Mimeo, Colombia.
12. CLAVIJO, Sergio (2005). *Tributación, equidad y eficiencia en Colombia*. Mimeo, Colombia.
13. Corporación Transparencia por Colombia (2005). "Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las Leyes", Cuadernos de transparencia, Vol. 10, Colombia.
14. CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION (2005). *Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2006*.
15. COWELL, Frank y GORDON, James (1988). "Unwillingness to pay, tax evasion and public good provision", *Journal of Public Economics*, pp. 305-321.
16. DIAMOND, Peter y MIRRLEES, James (1971). *Optimal Taxation and Public Production*. *American Economic Review*, Vol. 61, pp. 8-27.

17. DIXIT, Avinash (1996). The making of economic policy: A Transaction-Cost Politics Perspective. Munich Lectures in Economics. London, England.
18. De la CALLE, Humberto (2003). Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Colombia, Unidad para la promoción de la Democracia, OEA. Versión electrónica disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1593/28.pdf>
19. ECHEVERRI, Juan, FERGUSSON Leopoldo y QUERUBIN, Pablo (2004). La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento CEDE, enero.
20. FARR, James, DRYZEK John y LEONARD, Stephen (eds.) (1999). La ciencia política en la historia, ediciones ISTMO S.A., Madrid-España.
21. Fondo Monetario Internacional (2001). Colombia: "Selected Issues and Statistical Appendix". Artículo preparado por funcionarios del Departamento de finanzas Públicas del FMI. Versión electrónica, abril, Washington D.C.
22. GARAY, Luis Jorge (1998). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, mayo. Disponible en www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industralatina/indice.htm
23. GARCIA, Mario; GOMEZ, Ana (2005). ¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia? Revista de economía institucional, vol. 7, No 12, pp. 43-61.
24. GIRALDO, César (2000). El Acuerdo con el FMI Llevará la Economía al Colapso. En Revista Deslinde N° 27, Cede trabajo, Bogotá.
25. GIRALDO, Cesar (2009). Finanzas Publicas en América Latina: La Economía Política, Ediciones desde abajo, segunda edición. Bogotá – Colombia.
26. HAYEK, Friedrich (1986), Camino de servidumbre, Universidad Autónoma de Centro América, San José, Costa Rica.
27. HERRERA, Beethoven (1990). América Latina – Balance de una crisis. Primera edición. Editorial FESCOL, Bogotá – Colombia.
28. HERSCHEL, Federico (1973). Problemas de política tributaria en América Latina: Análisis crítico de la Tercera Conferencia Interamericana sobre Tributación, Desarrollo Económico, Vol. 13, No. 49, pp. 135-167.
29. Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (1990). América Latina y el Caribe: pobreza rural persistente. Serie documentos de programas, San José, Costa Rica.
30. KAHNEMAN, Daniel (2003). Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics, American Economic Review, Vol. 93, No 5, diciembre, pp. 449-489.
31. KAHNEMAN Daniel y TVERSKY Amos (1984). Choices, values and frames, American Psychologist Association, Vol. 39, No 4, abril, pp. 341-350.
32. KAHNEMAN Daniel y TVERSKY Amos (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk, Econometrica, Vol. 47, No 2, marzo.

33. LARRAIN, B y SACHS, J (2002). *Macroeconomía en la economía global*. Segunda edición. Editorial Prentice Hall, Buenos Aires-Argentina.
34. LERNER, M (1998). The two forms of belief in a just world. In *Responses to Victimizations and Belief in a Just World*, editado por L. Montada y M. Lerner, 247-269. New York, NY: Plenum.
35. LOZANO, Luis y RAMOS, Jorge (2000). Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2 x 1000 a las transacciones Financieras. Banco de la República, Borradores de Economía, No. 143.
36. MANKIW, G. y ELMENDORF, D (1998). "Public Debt", National Bureau of Economic Research, Working Paper 6470. Massachusetts.
37. O'CONNOR, James (1981), *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, Badalona - España.
38. ORTEGA, Juan, et al. (2000). *Incidencia Fiscal de los Incentivos Tributarios*. Archivos de Macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación.
39. PAUNOVIC, Igor (2007). "El impacto de los Tratados de Libre Comercio en la estructura tributaria de América Latina", Presentación en el seminario regional de política fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
40. RAMSEY, Frank (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, Vol. 37, No. 145.
41. RODRIK, Dani (1996). Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No.1. marzo, pp. 9-41.
42. SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano (1998). *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, editor Eudeba.
43. SAMUELSON, Paul (1937). "A Note on Measurement of Utility", *Review of Economic Studies*, Vol. 4, No. 2, febrero, pp. 155-161.
44. SÁNCHEZ F, MURCIA, G. y OLIVA, C. (1998). *Auge y Colapso del Ahorro Empresarial en Colombia*. En "El Ahorro en Colombia, evolución y comportamiento global y sectorial", Tercer Mundo Editores - DNP.
45. SHOME, Parthasarathi (1995). *Tax Policy Handbook*. Fiscal affairs Department, international Monetary Fund. Washington, D.C.
46. SMITH, Adam (1958). *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
47. STIGLER, George (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No 1, pp. 3-21.
48. STIGLITZ, J.E Y WEISS (1992). "Asymmetric Information in Credit Markets and its Implications for Macro-Economics", *Oxford University Papers*, 44, pp. 694-724.
49. TANZI, Vito y ZEE, Howell (2001) "Tax Policy for Developing Countries", International Monetary Fund, Economic issues No 27, Washington.

50. VILLAR, Leonardo; ESGUERRA, Pilar (2005). El comercio exterior colombiano en el siglo XX. Documento de trabajo, Banco de La República.
51. WICKSELL, Knut (1896). *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena: Gustav Fischer. Traducido como "A New Principle of Just Taxation" en Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 1958, pp. 72-118.
52. WILLIAMSON, John (2004). A Short History of the Washington Consensus. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus Towards a New Global Governance", septiembre, Barcelona.
53. YOUNG, Allyn (1913). Pigou's wealth and welfare, *The Quarterly Journal of Economics*, The MIT press, Vol. 27, No 4, agosto, pp. 672-686.

Otros recursos – páginas web

- Banco interamericano de desarrollo: <http://www.iadb.org/>
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>
- Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/>
- CEPAL – Información estadística: <http://www.eclac.org/estadisticas/>
- Contraloría General de la República: <http://www.contraloriagen.gov.co/>
- DIAN: www.dian.gov.co/
- El espectador: <http://www.elespectador.com/>
- El tiempo: <http://www.eltiempo.com/>
- Portafolio: <http://www.portafolio.com.co/>
- Fondo Monetario internacional: <http://www.imf.org/external/index.htm>
- Secretaria del Senado: <http://www.secretariassenado.gov.co/>

ANEXOS

Anexo 1 - Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes¹¹²

Falta de transparencia: Constituye uno de los elementos más polémicos en la estructura tributaria y se suele relacionar de manera directa en el ámbito tributario con las exenciones, pues es claro que estas son resultados de las iniciativas del gobierno o de los congresistas que son asechados y presionados por “lobbystas”, que si bien están en el derecho de exponer sus intereses y justificarlos, también pueden ejercer presión no legítima a partir de la financiación a campañas electorales o la asignación de beneficios a los congresistas que secunden sus aspiraciones. El problema se hace evidente cuando es imposible para los ciudadanos conocer de manera oportuna y confiable el desarrollo del proceso de negociación mediante el cual se incorporan, modifican o eliminan exenciones del ET, lo cual no solo se asocia a un costo fiscal representado en los recursos que se dejan de percibir por parte del Estado, sino que también a los supuestos beneficios de índole social con que se legitiman en comienzo las exenciones.

En particular, el tema de financiación por particulares a las campañas electorales es visto como un instrumento del que se valen los empresarios para comprar favores de los eventuales electos, según lo revela una encuesta realizada entre abril y julio de 2009 por Invamer/Gallup de Colombia¹¹³. La encuesta muestra por ejemplo que el 94.4% de los altos mandos gerenciales encuestados consideran que las donaciones a las campañas son un foco de corrupción en el sentido de que se busca recibir posteriormente un apoyo o compensación (15,8% de los encuestados aceptó perseguir favores representados en la potencial concesión de contratos o la regulación favorable) y además incrementan los riesgos de corrupción en el sector público, pues existe una tendencia a apoyar económicamente a aquellos candidatos con quienes se tienen vínculos familiares o de compadrazgo (38.4% de los encuestados aceptaron apoyar a familiares y amigos), con lo que se facilita la toma del poder político por algunos intereses económicos, lo que

¹¹² En este aparte se hace una constante referencia a un estudio realizado por la corporación Transparencia por Colombia con el apoyo de National Endowment for Democracy, en que se presentan algunos de los riesgos identificados para la incidencia de intereses particulares en la formulación y posterior implementación de las leyes, considerando en particular cuatro procesos legislativos en que se encuentran las leyes de reforma tributaria de 2002 y 2003 (Ley 788 de 2002 y ley 863 de 2003). El informe al que se hace referencia es el volumen No 10 de la serie cuadernos de transparencia que se puede descargar en la dirección: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Skins/tabid/59/Default.aspx>

¹¹³ Ficha técnica / Diseñada por: Departamento de Criminología de la Universidad de Estocolmo y la corporación transparencia por Colombia - Empresa encuestadora: Invamer/Gallup de Colombia - Tamaño de la muestra: 302 encuestas realizadas en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga – Marco muestral: Empresas contribuyentes a las campañas electorales del 2006-2007 según registros del Consejo Nacional Electoral y empresas no contribuyentes registradas en la Cámara de Comercio de la respectiva ciudad - Método de recolección: Entrevista personal con el Gerente General/Presidente/ Vicepresidente/Propietario.

incrementa la probabilidad de que el poder se concentre en grupos familiares a través de mecanismos como el nombramiento de funcionarios.

De esta manera y teniendo en cuenta que para los particulares existe la posibilidad de contribuir en varias campañas al tiempo, además de denotarse el interés por mejorar sus probabilidades de ser efectivamente representados en los diferentes ámbitos en que se toman y aprueban las políticas económicas, consiguen eventualmente la adhesión de personalidades influyentes en los medios de comunicación a sus demandas, configurándose esto en una maquinaria política capaz de investir de presunta legitimidad al beneficio individual tras la apariencia de servir al beneficio social, opacando aún más el contexto en que se aprueban las medidas tributarias como las exenciones.

Pero no obstante a que por mandato de la ley 819 de 2003, el Gobierno Nacional debe presentar anualmente el costo fiscal de las exenciones, aún no existe mecanismo alguno que permita hacer un seguimiento a los beneficios reales generados por cada una de ellas para consecuentemente determinar cuales a la luz de los resultados se deben mantener y cuales otras se deberían eliminar. Por lo tanto y de cara al pueblo, las exenciones parecerían básicamente un resultado evidente del encuentro de presiones políticas y económicas ejercidas por distintos grupos de interés que se fundamentan en intereses particulares, de modo que los perdedores del proceso de aprobación de las reformas serían aquellos grupos con menor representación efectiva en el congreso (para el caso de los impuestos nacionales) y menor capacidad de hacer lobby, entre los que podríamos contar a la clase pobre y media trabajadora. Esto quiere decir que aquellas iniciativas que se concentran en aumentar el recaudo vía impuestos al consumo de modo marginal (es decir sin llegar a extremos como intentar gravar bienes básicos a una tarifa lesiva que desborde el ánimo de los ciudadanos generando pugnas sociales insostenibles), se conviertan en ley con mayor probabilidad a aquellas cuyos dolientes se encuentran organizados y son efectivamente representados en el congreso¹¹⁴.

Así y correspondiéndose con lo que defienden instituciones como la Corporación Transparencia por Colombia, mientras que el congreso y la sociedad no cuente con los elementos para valorar los

¹¹⁴ Cabe recordar que el artículo 116 de la ley 788 de 2002 determinó gravar a partir del 1° de enero de 2005 a un conjunto de bienes y servicios que se consideraban hasta entonces como exentos o excluidos a una tarifa de 2%. Este artículo posteriormente fue declarado inexecutable por la corte constitucional, debido a factores como la no consideración por parte del congreso de las implicaciones de ampliar de manera abrupta la base gravable del IVA o la violación a la equidad y justicia en el tributo, pues no se consideraban las posibilidades reales de los ciudadanos de un país eminentemente pobre para financiar los gastos e inversiones del Estado a través de una parte de los recursos que destinan al consumo, rublo que en muchos hogares corresponde al 100% del ingreso del que se dispone, lo cual significa que un incremento en los precios de los bienes básicos equivaldría a restringir la capacidad de parte de la población para atender sus necesidades básicas como la de alimentarse dignamente. Para un análisis específico del citado artículo se puede revisar la edición 190 de la revista dinero del 17 de septiembre de 2003 en su titular de coyuntura, "El fallo de la corte".

efectos reales de las exenciones, se hace muy difícil prevenir la incidencia indebida de intereses particulares en la política tributaria (Corporación Transparencia por Colombia 2005, P. 105), lo cual causa un sentimiento de rechazo o simple indiferencia de parte de los ciudadanos respecto a la función legislativa del congreso y erosiona las instituciones del país, facilitándose la formulación de reglas hechas a la medida de determinados agentes y a la sombra del control ciudadano, lo cual se corrobora por la constante alusión de profundizar en los impuestos indirectos y moldear el componente directo de la tributación a las supuestas necesidades de la economía, partiendo de rebajas en las tarifas o la introducción de tratos especiales para incentivar a ciertos sectores.

Transgresiones al Reglamento del Congreso: No solo la falta de transparencia, se constituye en riesgo para que particulares hagan efectivas sus aspiraciones, lo cual puede no ser conciliable con el interés común, sino que además pueden existir intereses por que no se apruebe en el periodo legislativo correspondiente un proyecto de reforma, o por lo menos que algunos puntos fundamentales no sean discutidos en las plenarias con el debido cuidado. Una estrategia que sirve a estos fines radica en dilatar las discusiones prestando atención a sus aspectos meramente formales, como lo sería la definición del orden de intervención de las bancadas o la consideración de que ponencia se toma como base y el orden de prioridad que tienen las demás ponencias para proposiciones sustitutivas. Así paso en el primer debate del proyecto de ley 26/2002 (Que daría origen a la ley 788/2002) en que el senador Gabriel Zapata hacia latente la necesidad de acordar el procedimiento a seguir en el debate en senado, al solo haberse abordado un artículo en más de una hora de sesión¹¹⁵.

Conflicto de intereses: Además de los particulares sin afiliación al congreso que buscan influenciar en el debate y resultado de cualquier ley en el congreso, los mismos parlamentarios pueden verse incurso en conflictos de interés al ser afectados por las leyes que deliberan y aprueban, siendo incitados a votar con base en sus preferencias. Por ejemplo el senador Víctor Renán Barco en su solicitud y sustentación de impedimento en cuanto a ganadería en la reforma tributaria de 2002, calculaba que un 80% de los congresistas eran dueños de haciendas, de minifundios, de latifundios y de grandes hatos de ganado de modo que cualquier norma en esta área los podría beneficiar o perjudicar (Corporación Transparencia por Colombia 2005, P. 108). Pese a esta declaración de impedimentos, los demás congresistas quienes a su vez se encontraban en situaciones similares decidieron negarla, del mismo modo en que fueron

¹¹⁵ De hecho en este caso ni siquiera se acato el reglamento del congreso dispuesto según ley 5 de 1992, pues aunque la primera ponencia radicada debió ser la tomada como base para el estudio y debate del proyecto (Art 171 Ley 5/1992), en realidad se partió de la ponencia mayoritaria como principal una vez se acordó esto con la bancada liberal que fue la primera en radicar ponencia.

rechazadas otras tantas declaraciones de impedimento hechas por otros congresistas para evitar demandas de pérdida de investidura (entre 40 y 60), lo cual se podría justificar por el ánimo de no afectar el quórum decisorio y disminuir el número de trabas en el trámite de la ley.

Prácticas indebidas y cultura política: Un modo en que también se manifiestan los intereses de los legisladores en la formulación y aprobación de las leyes se fundamenta en la presión que estos pueden ejercer sobre el gobierno central (principalmente cuando es el autor de la iniciativa), para obtener “favores” en contraprestación a la aprobación de los proyectos de ley que se tramitan en el congreso. En este sentido se puede contar con la inasistencia sistemática a las sesiones de algunos congresistas o la declaración de impedimentos no justificados para afectar el quórum decisorio e imponer trancones al proceso de discusión, tal como sucedió con la reforma tributaria de 2003 en la que sospechosamente los congresistas de la comisión IV del senado se retiraron de la sesión y después de haberse reunido con el ministro del interior, Sabas Pretelt de la Vega, volvieron para votar la reforma en el primer debate (Se desenreda la reforma tributaria, El tiempo, 5 de diciembre de 2003).

Pero el proceso de negociación entre el poder ejecutivo y legislativo en periodos que no se corresponden exactamente con la discusión de los proyectos de ley, también determina la postura de los parlamentarios respecto a las iniciativas del gobierno y particularmente de las reformas tributarias; caso en que es usual el nombramiento en cargos públicos de familiares de congresistas que no solo representan un voto a favor de las propuestas del ejecutivo sino que pueden tener influencia en la decisión de sus compañeros de comisión. Al respecto se puede citar el nombramiento de la señora Teresita García, hermana del entonces senador de la república Álvaro García Romero catalogado como opositor a la reforma tributaria de 2003, como cónsul en Frankfurt, Alemania dos meses antes de que se iniciara formalmente la discusión de la reforma en las comisiones económicas.

Debilidad técnica de los congresistas: Una vía más desarrollada a las anteriores, de la que los intereses particulares se valen para permear el proceso legislativo se sustenta en la presentación de estudios, que con aparente sustento técnico dicen que esta bien o que esta mal en torno a los proyectos de ley que cursan en el congreso, además del ofrecimiento de equipos de asesores que se comprometen con ayudar en la redacción de las ponencias de aquellos parlamentarios con poco o nulo conocimiento en áreas específicas como la tributaria. Es conocido por los congresistas que el gobierno y los grandes grupos económicos envían asesores para que les ayuden en la redacción de las ponencias en ciertos temas, con lo que inciden en su criterio y se intenta mostrar como legítimas a ciertas apreciaciones en relación al articulado de los proyectos de ley.

Más aún, según una entrevista concedida a transparencia por Colombia, en la reforma tributaria de 2003 la injerencia del ministro de hacienda y de los técnicos fue notoria porque ellos utilizando cifras que a primera vista eran muy sólidas, sustentaban ante las diversas bancadas la urgencia por aprobar en su totalidad el proyecto de reforma y así prevenir una crisis fiscal (Corporación Transparencia por Colombia 2005, P. 112), que además se veía cercana debido a la acumulación constante de deuda pública por parte del gobierno nacional central¹¹⁶, de manera que medidas como la reducción del número de tarifas en el IVA, la ampliación de su base y el incremento en la tarifa aplicable a algunos bienes y servicios se presentaron como apremiantes, pese a que tras una revisión profunda del articulado del proyecto inicial, resultaba contradictoria la exclusión que se hacía del impuesto al patrimonio como fuente factible para lograr la meta de mayor recaudo tributario.

Ejercicio indebido del cabildeo: Aunque por si mismo el cabildeo es un mecanismo legítimo, que sirve a diferentes sectores y agentes para señalar sus preferencias y justificar ante el ejecutivo y legislativo su aceptación o rechazo con respecto a las iniciativas de ley que se radican y discuten en el congreso, el punto crucial es que no existe un adecuado marco legal en Colombia para determinar cuando el cabildeo puede encubrir una incidencia indebida de los particulares en la deliberación que hacen los servidores públicos, de suerte que ante medidas como las exenciones tributarias que se aprueban y benefician a sectores particulares, se evidencia una suspicacia generalizada en la sociedad en cuanto a su legitimidad, tachando por ejemplo de corruptos a quienes proponen y aprueban dichas leyes. Es en este sentido que el cabildeo desorganizado tiene efectos perversos en las instituciones, desincentivando además el cabal ejercicio del derecho que tienen los ciudadanos a realizar control político.

Si bien, el proceso de cabildeo se puede realizar por medios que dejan constancia de los puntos expuestos por las agremiaciones o interesados como lo son los informes o demás documentos escritos que se hacen llegar a los congresistas, en su mayoría los encuentros entre parlamentarios y representantes de sectores se realiza en espacios informales como restaurantes o centros de convenciones, lo cual impide que quede prueba documentada alguna de la posible negociación, de manera que la mayor parte del cabildeo termina siendo un factor que a pesar de ser fundamental en la toma de decisiones políticas, es inobservado por la sociedad. Ahora si aceptamos que una

¹¹⁶ El proceso de discusión de la ley 863 se circunscribió en un periodo de coyuntura económica, que demandaba incrementar los ingresos del gobierno nacional central para poner límites al sobreendeudamiento público, lo cual aunque fue un elemento que jugó a favor de la iniciativa ejecutiva, no fue suficiente considerando que en 2004 al revelarse el hueco fiscal, implicó para el gobierno la necesidad de formular un conjunto de reformas complementarias en torno al sistema de pensiones y tributos, además del recorte de algunos gastos de funcionamiento a partir de la reestructuración del Estado (Ej. Supresión de cargos y fusión de ministerios).

manifestación de la presión de los particulares en la formulación y aprobación de leyes tributarias se plasma en las exenciones, la estructura tributaria se convierte en la sumatoria de intereses particulares sin cohesión, dada su dependencia de la trayectoria representada en la dificultad para eliminar los beneficios fiscales ya existentes¹¹⁷ y la constante demanda por crear otros, bajo justificaciones como la de generar alicientes para la inversión productiva.

Son tantos los intereses que toca una reforma tributaria, que en las mismas sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y plenarias es normal que cada senador y representante deba sortear el acoso de los diferentes asesores y presidentes de gremios antes de llegar a sus respectivas sillas¹¹⁸ y que sin entrar a especular respecto a los medios de persuasión que emplean, es claro que constituye una limitación a la transparencia del proceso, no obstante que la negociación política desarrollada por fuera de los estrados visibles impone limitantes a las actividades de control político dada la restricción de documentación. Así se puede asegurar que la inexistencia de un marco regulatorio efectivo al que se circunscriba el cabildeo, no solo aumenta la probabilidad de que se filtren intereses privados en la aprobación de las leyes (en particular las tributarias) amparados en supuestos beneficios sociales intrínsecos, sino que también refuerza la falta de transparencia del proceso vulnerando su legitimidad.

¹¹⁷ El problema al que se enfrenta cualquier iniciativa que opte por eliminar o restringir exenciones es que muy probablemente encontrará una asidua resistencia por parte de sus beneficiarios quienes son directos dolientes y buscarán representación en los ámbitos de discusión de la ley. Al respecto Gustavo Petro en 2003 decía que los congresistas eran los principales opositores de desmontar las exenciones porque estaban defendiendo intereses privados, punto en que coincidió la Misión del Ingreso Público, que una vez revisó el sistema tributario, concluyó que las iniciativas de eliminar las exenciones no tenían mayor oportunidad de prosperar en el congreso, pues iban en contra de quienes las instituyeron, cada uno de los cuales, cabía esperar tenía dolientes en el Congreso (Ver: Insisten en tocar exenciones, El Tiempo, 17 de noviembre de 2003).

¹¹⁸ Por ejemplo el jueves 5 de diciembre de 2002 el presidente de la comisión tercera de la cámara tuvo que retirar del salón elíptico a 30 personas entre asesores y presidentes de gremios, quienes afectaban el cabal desarrollo del debate buscando adeptos entre los parlamentarios para no ser afectados por el proyecto de reforma tributaria (Los opositores de la reforma- El Tiempo 8 de diciembre de 2002).

Anexo 2 - Reseña de las principales reformas tributarias en el periodo 1986 – 2006

Reforma tributaria de 1986

En 1986 a partir de la ley 75, tomaban forma objetivos como la adaptación del sistema tributario a la movilidad de capitales, su simplificación en aras de facilitar la administración y la eliminación de aquellas distorsiones que afectaban negativamente la neutralidad y eficiencia del sistema. Uno de los mayores problemas de la estructura tributaria colombiana y que lo identifico la misión Musgrave¹¹⁹ de 1969, era la distinción entre formas legales de organización donde la carga tributaria dependía para las personas jurídicas más de su constitución legal que del propio ingreso. En consecuencia existían incentivos para constituirse formalmente como sociedad de responsabilidad limitada o sociedad colectiva disminuyendo el pago del impuesto a la renta y dificultando la ampliación de un mercado de capitales.

Al respecto, la ley 75 de 1986 logro unificar la tasa del impuesto a la renta para personas jurídicas a un 30%¹²⁰ aunque con un periodo de transición de tres años de manera que para 1986, 1987 y 1988 la tarifa única seria de 33%, 32% y 31% respectivamente y a partir del año 1989 regiría la tarifa del 30%, la misma que se aplicaría a los dividendos percibidos por sociedades extranjeras y personas naturales sin residencia en Colombia como instrumento para incentivar la entrada de capitales extranjeros¹²¹. En el caso de las ganancias ocasionales relacionadas con loterías, apuestas y similares, se estableció que el impuesto seria de 20%.

En cuanto a la doble tributación, se consiguió que los dividendos o utilidades percibidas por personas naturales o jurídicas residentes en el país constituyeran un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional (INCRGO), siempre y cuando el respectivo ingreso hubiera tributado en cabeza de la sociedad productora de la renta¹²². Además como incentivo al ahorro y a la

¹¹⁹ Para una mayor información acerca de la multiplicidad de tasas según tipo de sociedad se puede ver el informe de la misión Musgrave, paginas 102-106 y para identificar el sustento de una primera aproximación a la unificación de tasas que se logró con los decretos 2348 y 2353 de 1974 se pueden revisar la propuestas de la misión al respecto, consignadas en las paginas 107 – 112.

¹²⁰ Según parágrafo 3 del artículo primero de la ley 75 de 1986 en virtud a que el impuesto de renta disminuiría para las sociedades anónimas (recuérdese que la tarifa que aplicaba desde 1974 era de 40% para este tipo de sociedades), el 100% del menor impuesto a pagar se debería destinar a la capitalización o formación de reservas para la expansión del negocio de manera que se auspiciaba la ampliación del mercado.

¹²¹ Anteriormente la retención era de 40%, aunque el artículo 48 de la ley 9 de 1983 incluía un trato preferencial (con una tarifa del 20%) para aquellas sociedades y entidades extranjeras constituidas en países o áreas en que la tarifa sobre dividendos no fuera inferior al setenta por ciento (70%) de la tarifa del impuesto de renta vigente para las sociedades anónimas en Colombia.

¹²² El artículo 22 de la ley 75 de 1986 determinaba que el procedimiento para encontrar la participación no constitutiva de renta ni ganancia ocasional para cada socio o accionista sería: La suma entre la renta antes de realizar el descuento tributario por CERT y las ganancias ocasionales de la sociedad productora de renta se multiplicará por 7/3, valor que finalmente se debería ponderar de acuerdo a la participación de cada socio en el capital de la sociedad. Además en cuanto

ampliación del mercado financiero se considero también como ingreso no constitutivo de renta el 100% del componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por personas naturales y sucesiones ilíquidas y del 10% en comienzo para otros contribuyentes, porcentaje que alcanzaría el 100% en 1995.

Para el caso de las personas naturales se redujo la tasa máxima a un 30% y se dispuso de unos limites, para que los asalariados cuyos ingresos correspondieran al menos en un 80% a pagos originados en una relación laboral legal se excluyeran de la obligación de presentar declaración de renta y complementarios, suceso en el cual se entendería que su pago seria igual a las retenciones en la fuente que le hubiesen sido practicadas en el respectivo año fiscal.

En relación a los impuestos indirectos al consumo interno, en 1986 se continuo con la aplicación del decreto-ley 3541 de 1983 que permitió que el impuesto a las ventas se acercara al concepto de un gravamen al valor agregado, al ampliar la cobertura desde actividades de distribución a actividades de consumo permitiéndose el descuento en etapas intermedias del proceso productivo y de comercialización. También se eliminaron algunas tarifas diferenciales, a través de la unificación de una tarifa base de 10%. En torno al comercio exterior, se estableció un impuesto unificado a las importaciones de 18% cuya base seria el CIF, excluyendo aquellos bienes y equipos destinados a la investigación científica y tecnológica, la educación y la salud, así como los provenientes de donaciones externas a favor de entidades oficiales o sin animo de lucro y se consideraron exentos del IVA a los productos procesados y bienes de capital cuando fueran destinados a la exportación.

Pese a que se eliminaron ciertos tratamientos preferencial que menoscababan el principio de equidad horizontal, se mantuvieron otras exenciones y en algunos casos se ampliaron. Por ejemplo se estableció que los primeros \$170.000 recibidos mensualmente por pensión de vejez o invalidez y el exceso del salario básico percibido por oficiales y suboficiales de la fuerza armada y la policía nacional no serian gravados. Por ello se arguye que en realidad no se obtuvieron mejoras significativas en aspectos como la equidad y la neutralidad.

Reforma tributaria de 1990

La reforma de 1990 (ley 49) profundizo algunas de las medidas de la reforma de 1986 en torno a la inversión extranjera de manera que se dispuso que la tarifa de renta para dividendos y

al componente inflacionario de los rendimientos financieros el artículo 27 de la ley citada señalaba que el rendimiento debía provenir de entidades financieras sometidas a la vigilancia y control de la superintendencia bancaria, títulos de deuda pública y otros bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya colocación hubiera sido autorizada por la comisión nacional de valores.

participaciones de sociedades extranjeras sin domicilio en el país y de personas naturales sin residencia en Colombia fuera de 20% para el año gravable de 1990, 19% para los años gravables de 1991 y 1992, 15% para los años gravables de 1993, 1994 y 1995 y 12% para los años gravables de 1996 y siguientes¹²³.

Además se dio una amnistía tributaria para procurar por el saneamiento de patrimonios en el exterior, la cual consistía en dar un plazo hasta junio de 1992 para que los contribuyentes que hubieran omitido declarar activos en moneda extranjera, los declararan sin incurrir en sanción pecuniaria alguna. También se busco fortalecer el mercado de capitales con beneficios tributarios de manera que se declaró como no constitutivas de renta ni ganancia ocasional a las utilidades en la enajenación de acciones a través de la bolsa de valores y se desgravo la capitalización y distribución de utilidades en acciones, eliminando adicionalmente la doble tributación en la negociación de acciones transadas por fuera de la bolsa de valores.

Se considero como no contribuyentes del impuesto de renta a los fondos de inversión, fondos de valores, fondos de pensiones y cesantías además de los fondos comunes administrados por entidades fiduciarias, aunque se les aplicarían las retenciones respectivas a sus ingresos. Se tomaron como exentas del impuesto, a las pensiones y demás pagos distribuidos por los fondos de pensiones a los individuos con edad de jubilación cumplida y se introdujo un tratamiento especial para aquellos contribuyentes no responsables del IVA y cuyos ingresos en un 80% o más respondieran a honorarios, comisiones y servicios sobre los cuales se les hubiera practicado retención, en el sentido de eliminar la obligación de declaración si cumplían con determinados limites¹²⁴, lo cual se asemeja al tratamiento propiciado para los asalariados con la reforma de 1986 con lo cual se introdujeron elementos para clasificar de una manera clara a las personas naturales declarantes de las no declarantes.

La tarifa básica del IVA se incremento a 12% aplicable a partir del año 1991 y algunos bienes considerados exentos, cambiaron su calidad a excluidos de manera que para estos últimos el productor no podría ya descontar el IVA pagado en su proceso productivo o de extracción. Se establecieron como excluidas del IVA, a las materias primas para medicamentos, plaguicidas y

¹²³ En el caso de nuevas inversiones la tarifa correspondiente desde 1990 seria de 12% y si las utilidades de las sucursales de sociedades extranjera se reinvertían en el país, el correspondiente impuesto de remesas se diferiría durante la permanencia de la inversión y a los diez o más años de inversión se exoneraría del pago del impuesto.

¹²⁴ Sus ingresos totales del respectivo ejercicio gravable no deberían ser superiores a ocho millones de pesos (\$8.000.000) y su patrimonio bruto en el último día del año o período gravable no podría exceder los quince millones de pesos (\$15.000.000), valores que se actualizarían cada año dado que correspondían al año base 1990.

fertilizantes, y se amplió la base, quedando gravados a la tarifa general los telegramas, télex, entre otros servicios de telecomunicaciones, moteles y amoblados. Entre los servicios que quedaron gravados a tarifas diferenciales se pueden mencionar en general los servicios de hospedaje (4%), el servicio telefónico prestado a los estratos socioeconómicos 3, 4, 5 y 6 (10%) y los seguros tomados en el exterior para amparar riesgos de transporte, mientras que en el caso de los bienes, se gravaron a tasas diferentes a la general los barcos, aeronaves y vehículos por ejemplo.

Reforma tributaria de 1992

La ley 6 de 1992 obedeció a la necesidad de incrementar los ingresos tributarios para poder compensar el aumento de gasto ocasionado por la disposiciones en cuanto a transferencias que se originaban en la constitución de 1991. Se creó una contribución especial de 25% del impuesto neto de renta entre los años 1993 y 1997 inclusive. Además la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y otras instituciones de naturaleza pública así como los fondos de inversión de capital extranjero en cuanto a las utilidades obtenidas en el desarrollo de las actividades que le son propias, se ordenaron como no contribuyentes¹²⁵.

Se permitió la deducción de las donaciones efectuadas durante el período gravable a asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro cuyo objeto social y actividades contribuyeran al desarrollo social y al interés general en aspectos como la salud, la educación y la cultura. Para promover la inversión en investigación y desarrollo se dispuso su deducción limitada a un 20% de la renta líquida antes de restar el valor de la inversión y como medida para profundizar las políticas de apertura económica, se restringieron las facultades del gobierno para determinar tasas de retención en torno a actividades de comercio exterior y se estableció que los pagos hechos a no residentes en el país por asistencia técnica o servicios prestados dentro del país no pagarían impuesto a las remesas.

De forma transitoria, respecto al IVA se estableció que su tarifa general sería de 14% desde el 1 de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1997. Adicionalmente bienes como los Vermuts y otros vinos de uvas frescas que no fueran nacionales o procedentes de países miembros de la Aladi, y los aerodinos que funcionaban sin máquina propulsora quedaron gravados a la tarifa diferencial del 35%, a excepción de aquellos de uso privado, cuya tarifa sería del 45%. Se permitió que el IVA pagado en los bienes de capital, de equipo de computación y de equipo de transporte (este último rublo exclusivamente para las empresas transportadoras), se tratara como descuento tributario en

¹²⁵ Los artículos primero y segundo de la ley 6 hacen una mención exhaustiva de los no contribuyentes, teniendo en cuenta que para el caso de los fondos de inversión extranjera, los ingresos que correspondan a rendimientos financieros, o a dividendos que no pagaron impuestos en cabeza de la sociedad que los originó si serán gravados y su recaudo se hará vía retención en la fuente.

el impuesto a la renta del respectivo año de adquisición o nacionalización, teniéndose en cuenta que en los casos de leasing financiero, el beneficio aplicaría solo si el contrato respectivo incluía el pacto irrevocable de adquisición.

Se excluyeron del impuesto según artículo 25 de la ley 6 de 1992, bienes y servicios como los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana, el servicio de transporte público, terrestre, fluvial y aéreo de personas en el territorio nacional y el arrendamiento financiero (leasing), los servicios de administración de fondos del Estado, las comisiones de los comisionistas de bolsa, las comisiones de las sociedades fiduciarias, las comisiones por la intermediación en la colocación de seguros, reaseguros o títulos de capitalización y los intereses generados por las operaciones de crédito.

Reforma tributaria de 1995

En la reforma tributaria de 1995 que se encuentra consignada en la ley 223 del mismo año, pese a que parte de la carga tributaria se imputo a los impuestos indirectos, se hizo necesario aumentar la tarifa del impuesto a la renta y complementarios (Incluyendo ganancias ocasionales) a un 35% además de incorporar como nuevos contribuyentes a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta. Se creo también un régimen tributario especial con el artículo 63 de la ley 223 en que entes como fundaciones, corporaciones, cajas de compensación familiar y personas jurídicas sin animo de lucro estarían sujetas al pago del impuesto sobre el beneficio neto o excedente cuando este fuera destinado ya fuera en parte o en su totalidad a actividades ajenas a la legislación cooperativa vigente.

Como mecanismo para mejorar la calidad de la información de cada contribuyente respecto a su patrimonio bruto y patrimonio líquido, se permitió el ajuste de los bienes raíces por su valor comercial en la declaración de renta de 1995 sin que la diferencia con el costo fiscal ajustado generara renta por diferencia patrimonial ni sanciones. En cuanto a la renta presuntiva como mecanismo de control a la evasión, se fijó una tasa de 5% sobre el patrimonio líquido y de 1.5% sobre el patrimonio bruto, manejando la exclusión para sectores como el agropecuario y pesquero, además de los fondos de pensiones y cesantías entre otros contribuyentes¹²⁶.

Se incorporaron limites a las rentas de trabajo exentas de manera que el 30% de los pagos laborales recibidos por los trabajadores se considerarían exentos y las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales a partir de 1998 serían gravadas

¹²⁶ La extensión de contribuyentes excluidos del tratamiento por renta presuntiva se puede consultar en el artículo 94 de la ley 223 de 1995.

con base en el monto que excediera 50 SMMLV. Finalmente en lo que concierne al impuesto sobre remesas, la tasa se redujo a 7% de forma que el impuesto causado se podría diferir hasta por 5 años mientras se demostraba la reinversión, con lo que se lograba la exoneración del respectivo pago del impuesto y en el caso de los inversionistas extranjeros en la explotación y producción de hidrocarburos, la tarifa del impuesto de renta y remesas se reduciría gradualmente de 12% a 7%, tasa que aplicaría desde 1998.

Con el artículo 14 de la ley 223/95 se estableció la tarifa general del IVA en 16%, aplicable desde el año 1996 y se dispuso que el recaudo correspondiente a 2.5% de la tarifa, descontadas las transferencias territoriales enmarcadas en los artículos 356 y 357 de la constitución política de Colombia, se destinarían exclusivamente a gastos de inversión social. También se dispuso que bienes como la grasa de animales de las especies bovina, ovina o caprina en bruto y los neumáticos para tractores o implementos agrícolas, así como la importación temporal de maquinaria pesada para industrias básicas (cuando dicha maquinaria no se produjera en el país) no causarían el impuesto (de acuerdo a los artículos 2° y 6° de la ley 223/95).

Quedaron excluidos de impuesto, bienes como los equipos y elementos nacionales o importados que se destinaran a la construcción, instalación, montaje y operación de sistemas de control y monitoreo, necesarios para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes y las casas prefabricadas cuyo valor no excediera de 2.300 unidades de poder adquisitivo constante (UPAC), pese a que los materiales e insumos de construcción se incluyeron como bienes sujetos al IVA. Para facilitar el recaudo del impuesto y obtener un financiamiento temporal de los contribuyentes, se introdujo la retención en la fuente del IVA (50%).

El mayor avance de la reforma fue viabilizar la formulación y aplicación de un plan anti evasión que debería ser aprobado por el ministro de hacienda y crédito público. En este plan en que se presentaba un marco de fiscalización, el enfoque básico era alentar el cumplimiento voluntario de la legislación por parte del contribuyente y la formalización de la actividad económica haciendo un seguimiento a los agentes que no facturaran o declararan. En síntesis y según el artículo 157, se buscaba crear cultura tributaria generando la voluntad del ciudadano por contribuir a las cargas públicas como deber constitucional.

Reforma tributaria de 1998

En 1998 con la ley 488 además de ampliar el número de contribuyentes del impuesto de renta (al incluir por ejemplo a las cajas de compensación familiar y asociaciones gremiales), básicamente se establecieron nuevas exenciones con el propósito de incentivar el ahorro a largo plazo. Por

ejemplo las sumas destinadas por los trabajadores a cuentas de “ahorro para el fomento de la construcción” (AFC) fueron establecidas como exentas siempre y cuando el ahorro se mantuviera por lo menos durante cinco años y no se excediera el 30% del ingreso laboral anual. De igual manera con propósitos de generación de empleo se aprobó la deducción de los gastos laborales correspondientes al incremento del empleo directo, limitando la deducción al 15% del impuesto neto de renta del respectivo periodo, condicionando esto a que el número de empleados se hubiera incrementado por lo menos en 5% (art. 25).

Respecto al mercado de capitales, la determinación de la utilidad en venta de acciones como ingreso no constitutivo de renta solo se condicionó a la alta bursatilidad de las mismas, certificada por la superintendencia de valores y para ampliar la base del impuesto se creó el régimen unificado de imposición (RUI) en que estarían incluidos los pequeños contribuyentes de renta e IVA. El régimen consistía en liquidar de manera unificada estos impuestos de acuerdo a un ingreso mínimo estimado por el gobierno¹²⁷. También se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto¹²⁸ y se estableció la deducción de los intereses pagados, limitados a la tasa de colocación más alta autorizada para los bancos.

Algunos bienes relacionados con el sector agropecuario y su producción como las guadañadoras, ordeñadoras, tractores agrícolas y carnes animales de la especie bovina, porcina y ovina en diferentes presentaciones entraron a formar parte de la lista de bienes excluidos (artículo 43) y se adicionaron al estatuto tributario una lista de bienes y servicios que quedarían gravados a la nueva tarifa del 10% como los aceites de consumo humano y el transporte aéreo de pasajeros. Se determinó además que la tasa general que regiría desde el primero de noviembre de 1999 sería de 15% como cumplimiento parcial de una promesa de campaña del ex presidente Andrés Pastrana y se eliminó la estructura de diferenciación tarifaria para el servicio telefónico, quedando gravado a la tarifa general, independiente del estrato socioeconómico al que se prestara.

Bajo estado de emergencia económica se instauró con los decretos 2330 y 2331 de 1998 una contribución sobre las transacciones financieras a manera de impuesto temporal, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999 y cuyo objetivo exclusivo se reducía a preservar la estabilidad y solvencia del sistema financiero. Los contribuyentes del impuesto serían los usuarios del sistema

¹²⁷ Se entenderían como bases de estimación objetivas, entre otras, los gastos efectuados por servicios públicos, así como el número de empleados, área del establecimiento, aportes a la seguridad social, ubicación geográfica, y los ingresos resultantes de las verificaciones realizadas mediante procedimientos establecidos según el Estatuto Tributario.

¹²⁸ con el fin de evitar las sobreestimaciones de renta cuando se incluían los pasivos del contribuyente

financiero y la tasa fijada inicialmente correspondía al dos por mil, la cual se causaría sobre el monto total de la operación, estando las entidades financieras encargadas de realizar el recaudo.

Reforma tributaria de 2000

Con la reforma tributaria del año 2000 (Ley 633/00) se incorporaron como nuevos contribuyentes a Fogafín y Fogacoop, quedando excluidos según el artículo 7°, algunos de sus ingresos como los percibidos por concepto de las transferencias que realiza la Nación y los ingresos generados por la enajenación o valoración. El Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, Forec dejó de ser contribuyente y se establecieron para los años 2001 y 2002, como exentas las rentas provenientes de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta, así como las de actividades complementarias a estos servicios de acuerdo a la ley 142 de 1994, sobre el 80% de las utilidades que se capitalizaran o apropiaran como reservas para la rehabilitación, extensión y reposición de los sistemas¹²⁹.

Se estableció que la renta presuntiva correspondería a 6% del patrimonio líquido y que el exceso pagado sobre la renta líquida ordinaria se podría compensar durante los siguientes tres años con la renta bruta, realizándose el respectivo ajuste por inflación. Se exoneraron de la renta presuntiva a contribuyentes tales como las empresas públicas de generación de energía y se adicionaron medidas para incentivar el mercado accionario como la consignada en el artículo 10°, donde se determinaba que no serían ingresos que constituyeran renta o ganancia ocasional las utilidades originadas en procesos de democratización de sociedades, realizados mediante oferta pública; es decir cuando se ofreciera al público en general por lo menos el diez por ciento (10%) de las acciones en determinada sociedad y se facilitara la masiva participación de los inversionistas en la propiedad accionaria.

En cuanto al IVA, se estableció que su tarifa general volvería a ser de 16% y su retención se aumentó a 75% como instrumento para combatir la evasión, junto al establecimiento de un límite para los ingresos de cuarenta y dos millones de pesos (\$42.000.000 – valor base año 2000) de manera que tan pronto los agentes pertenecientes al régimen simplificado superaran este valor en lo corrido de determinado año, deberían inscribirse al régimen común lo cual implicaba tener que causar el impuesto en la venta de los bienes y servicios gravados. Productos como los cigarrillos nacionales e importados y los directorios telefónicos entraron a engrosar la lista de bienes

¹²⁹ De modo similar se establecieron como rentas exentas aquellas provenientes de la generación de energía eléctrica, y las de los servicios públicos domiciliarios de gas, y de telefonía local y su actividad complementaria de telefonía móvil rural, aunque fijándose el porcentaje sobre utilidades capitalizadas o apropiadas no en 80%, sino solo de 30% para el año 2001 y 10% en 2002.

gravados a la tarifa general, y se extendió la lista de bienes exentos y excluidos incluyendo los elementos y componentes del plan de gas vehicular, o los computadores personales de un solo procesador y todos sus accesorios con un valor CIF de hasta US\$1,500.

Se creó como nuevo impuesto el Gravamen a los Movimientos financieros (GMF), determinándose una tarifa del tres por mil (3 x 1000) y una base gravable igual al valor total de la transacción financiera con que se dispusiera de recursos depositados en cuentas de ahorro o corrientes, cuentas de deposito en el Banco de la República y los giros de cheques de gerencia. Se consideraron como exenciones ciertas operaciones de interés propias del mercado de capitales como los créditos interbancarios y las operaciones de liquides realizadas por el Banco de la República, además de todas aquellas que no implicaban un uso real de los recursos como los traslados entre cuentas corrientes de un mismo y único titular en un mismo establecimiento de crédito¹³⁰.

Con la reforma del año 2000, se avanza en el control de la evasión a partir del fortalecimiento de la administración a través del aval para trabajar conjuntamente con otros gobiernos, compartiéndose información tributaria con el fin de identificar posibles evasores y elevando las sanciones de orden penal para las personas que no consignaran las retenciones efectuadas a título de renta e IVA.

Reforma tributaria de 2002

Con la ley 788 de 2002 se dilucidaba el interés por imponer límites a la evasión incrementando los castigos y sancionando de manera solidaria a los administradores y representantes legales, así como por eliminar algunas exenciones y tratos preferenciales que implicaban no solo problemas en la administración y control de la evasión, sino también en la transparencia del sistema. En este sentido se determinó un desmonte progresivo de algunos ingresos considerados no constitutivos de renta, de manera que para el año 2006 se gravaran en su totalidad tal como se muestra en el cuadro 6.1 y se expresaron como no deducibles los costos y gastos asociados a los mismos. En el mismo sentido se ordenó la eliminación paulatina de un conjunto de rentas exentas, las mismas que posteriormente serían gravadas en su totalidad según la reforma de 2003 y se adoptaron mecanismos para fortalecer la retención, condicionando por ejemplo la deducción de cualquier remuneración laboral que no fuese INCRGO para el trabajador, a la previa retención en la fuente en los casos procedentes.

¹³⁰ Para establecer la lista exhaustiva de exenciones establecidas para el GMF se puede consultar el artículo primero de la ley 633 de 2000 en lo referente a la adición del artículo 879 al Estatuto Tributario.

Ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
<ul style="list-style-type: none"> • La utilidad en la enajenación de acciones • Provenientes de procesos de democratización • La utilidad en venta de inmuebles • La utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación • Premios en concursos nacionales e internacionales, • En la enajenación de terneros nacidos dentro del año • Pagos por intereses y servicios técnicos en zonas francas, • Contribuciones abonadas por las empresas a los trabajadores en un fondo mutuo de inversión • Rendimientos de los fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores provenientes de la inversión en acciones y bonos convertibles en acciones 	70%	50%	20%	0%

Cuadro 6.1 Ingresos no constitutivos de renta limitados según el porcentaje indicado para cada uno de los años en el periodo 2003–2006

Pero junto al deseo de simplificar el estatuto tributario al reducir el número de exenciones y exclusiones que perforaban la estructura tributaria, se incluían incentivos tributarios, que se esperaba contribuyeran al desarrollo sostenible, el aprovechamientos de los canales y vías fluviales y el avance del turismo, creándose consecuentemente nuevas rentas exentas de las cuales un ejemplo de los muchos que se encuentran expresamente en el artículo 18 de la ley 788/02, se constituye en la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas por un termino de quince (15) años.

El avance respecto a las exenciones tributarias se dio en el sentido de entenderlas como rentas cedidas, de manera que para velar por la transparencia de la política fiscal, con el artículo 87 de la ley 788 se ordeno que *“el Gobierno Nacional presentaría anualmente con el proyecto de Ley del Presupuesto de Rentas y Apropriaciones, un informe detallado en el que se debería evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya fuera por aumento de ingresos o disminución del gasto”*.

Adicionalmente se estableció una sobretasa al impuesto de renta equivalente a 10% del impuesto neto de renta para el año 2003 y del 5% sobre la misma base a partir del año gravable 2004 con el fin de compensar el incremento del gasto acaecido a la acción militar y policiva. Además con el decreto 1838 de 2002, se creó bajo estado de conmoción interior el impuesto temporal al patrimonio, que se causaría una sola vez sobre el patrimonio liquido poseído a 31 de agosto de 2002 por los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios con una tarifa del 1.2%;

destinado exclusivamente a atender las necesidades de financiamiento de la política de seguridad democrática.

En el caso de IVA, se modificaron las listas de bienes excluidos y exentos al introducir especificaciones para disminuir el número de los mismos sujetos a este tratamiento preferencial, lo cual no resultaba coherente con otras prácticas, como el establecimiento de no causante del impuesto, a la importación de bienes considerados fundamentales para mejorar el potencial exportador del país, lo cual cobijaba por ejemplo a la maquinaria industrial no producida en el país y que se incorporara a la transformación de materias primas por productores altamente exportadores (artículo 33 de la ley 788/02).

También se creó una tasa diferencial de 7% con que se gravó bienes como el café tostado o descafeinado, el atún enlatado, y servicios como el arrendamiento de inmuebles no destinados a la vivienda. Se modificaron las tasas aplicables a la importación de vehículos y se determinó un descuento especial sobre el IVA pagado por maquinaria industrial (artículo 40). Respecto a las responsabilidades de los agentes, se determinó explícitamente que los pertenecientes al régimen común serían responsables del IVA y se modificaron algunas de las condiciones para pertenecer a los regímenes del IVA vigentes.

Respecto al GMF, se amplió su cobertura definiendo nuevos hechos generadores, como el traslado o cesión de recursos o derechos sobre carteras colectivas entre los copropietarios de los mismos, así como el retiro de los derechos por parte del beneficiario o fideicomitente, aún cuando no se relacionaran movimientos en cuentas corrientes, de ahorros o de depósitos y la disposición de recursos a través de los contratos o convenios de recaudo. Se redefinió el concepto de sujeto pasivo, incluyendo a los usuarios y clientes de las entidades vigiladas por las Superintendencias de Valores, Bancaria y de Economía Solidaria y se modificó la lista de exenciones al impuesto. Finalmente se eliminó la obligatoriedad para las entidades vigiladas por la superintendencia bancaria de tener la calidad de establecimientos de crédito para ser retenedoras, lo cual buscaba mejorar el control y recaudo.

Reforma tributaria de 2003

En 2003 con la ley 863, se eliminaron los INCRNGO que se habían sido considerados por la reforma de 2002 para paulatinamente desmontarse, con lo que se buscaba mejorar aparentemente la equidad horizontal y la eficiencia del sistema tributario, pues con su artículo 68 se creó la deducción especial en el impuesto de renta por 30% de la inversión en activos fijos productivos (incluyéndose la adquisición bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de

compra) por los años gravables 2004 a 2007 inclusive. El artículo primero limitó los ingresos no constitutivos de renta y ganancia ocasional al disponer que los ingresos provenientes de procesos de democratización, utilidad en venta de inmuebles, premios en concursos nacionales e internacionales, terneros nacidos y enajenados dentro del año, pagos por intereses y servicios técnicos en zonas francas, contribuciones abonadas por las empresas a los trabajadores en un fondo mutuo de inversión y rendimientos de los fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores provenientes de la inversión en acciones y bonos convertibles en acciones quedarían gravados al 100%.

Además las exenciones de la que gozaban las empresas de servicios públicos generadoras y comercializadoras de energía eléctrica, las empresas comunitarias y los fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas abiertas perdieron ese privilegio y los ingresos relacionados a cédulas hipotecarias del Banco Central Hipotecario emitidas con anterioridad al 30 de septiembre de 1974 y que a la fecha de emisión estuvieran exentas del impuesto de renta sobre los intereses recibidos por las mismas, los intereses por enajenación de inmuebles destinados a la reforma urbana, por deudas y bonos de la reforma agraria y sobre pagares, así como las cédulas de reforma urbana perdieron su calidad de ingresos exentos.

Como política para desincentivar la informalidad en la economía colombiana, se impusieron reglas respecto a la aceptación de costos y gastos de forma que los pagos realizados a personas naturales no pertenecientes al régimen común no serían deducibles en aquellos casos en que los contratos celebrados en el año fiscal, individual o conjuntamente superaran el valor de sesenta millones de pesos (\$ 60.000.000) o que sin superarlo, no se conservara copia de la inscripción del vendedor al régimen simplificado. Se autorizó además el cobro de una sobretasa para los años gravables 2004, 2005 y 2006 a cargo de los contribuyentes declarantes de renta por el 10% del impuesto neto de renta de modo que la tasa nominal para el impuesto de renta en la práctica sería de 38.5% ($35\% + (35\% \cdot 0.1)$), pese a que en 2002 se había fijado que la sobretasa para dichos años solo sería de 5%.

Se prorrogó para los años 2004, 2005 y 2006 el impuesto al patrimonio a cargo de personas naturales y jurídicas, declarantes del impuesto de renta y que al 1^o de enero de cada uno de los años atrás mencionados poseyeran una riqueza (patrimonio líquido) superior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000), con una tarifa correspondiente al 0.3% y una base gravable igual al patrimonio líquido del contribuyente menos el valor patrimonial neto de las acciones y aportes poseídos en sociedades nacionales, además de los primeros doscientos millones de pesos (valor base año 2003) correspondientes a la casa o apartamento de habitación. De manera expresa no

estarían obligados a pagar el impuesto al patrimonio las entidades que según el estatuto Tributario, no fueran contribuyentes del impuesto a la renta (por ejemplo la Nación y los fondos de pensiones).

Para el caso del IVA, bienes anteriormente excluidos como el aceite crudo de palma y las máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo se gravaron a la tarifa diferencial de 7%. Al grupo de bienes y servicios gravados con la tarifa de 10% se agregaron en su componente de Administración, Utilidad e Imprevistos (AIU) los servicios de aseo, los servicios temporales de empleo autorizados por el ministerio de protección social y los servicios de vigilancia con el visto bueno de la superintendencia de vigilancia privada. En cuanto a la lista de bienes exentos (artículo 481 del estatuto tributario), se incluyó el alcohol carburante, con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y se adicionaron a la lista de bienes excluidos (artículo 424 del estatuto tributario) productos como el café en grano sin tostar, la avena para la siembra y el sorgo para la siembra.

Como herramienta para auspiciar el uso de medios de pago distintos al efectivo y en particular el manejo de las tarjetas de débito y crédito, que facilitan el control a la evasión por la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales (DIAN), se estableció la devolución de dos puntos del impuesto al valor agregado pagado en la adquisición de bienes y servicios gravados a la tarifa general o a la tarifa del 10% por personas naturales, siempre y cuando el adquirente no hubiera solicitado los dos puntos del IVA como impuesto descontable.

En relación a la lucha anti evasión, se actualizó el valor de las sanciones tributarias, se adicionó la renta presuntiva por consignaciones en cuentas bancarias y se incorporaron criterios para los no obligados a declarar, de manera que según el artículo 22 de la ley 863, su consumo a partir del año gravable 2004 (incluyendo el uso de tarjetas de crédito) no deberá ser superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000 - valor año base 2004) y el total de consignaciones bancaria e inversiones financieras que realizaran, no podrían exceder los ochenta millones de pesos (\$80.000.000 - valor año base 2004)

Como se puede inferir de los principales apartes de la ley 863 de 2003, el propósito fundamental de la reforma de 2003 era incrementar el recaudo a partir del incremento de las tarifas y la ampliación de la base gravable especialmente en el impuesto a la renta y del IVA. A manera de ejemplos que se relacionan con este propósito se puede citar el aumento de la sobretasa a la renta (que se estableció en 10% cuando en 2002 se había determinado en 5%), la ampliación de la base gravable en el IVA al incorporar como sujetos del impuesto a una tarifa diferencial del 7%, bienes y

servicios anteriormente excluidos, y la fijación transitoria de una tarifa para el GMF de cuatro por mil (4 X 1000) para el periodo 2004 – 2007

Reforma tributaria de 2006

En 2006 con la ley 1111 se modifica la tarifa única del impuesto a la renta para sociedades nacionales y extranjeras, determinándose que durante el año gravable 2007 sería de 34% y a partir del año gravable 2008 correspondería a 33%. También se cambió el porcentaje aplicable para determinar la renta presuntiva, fijándose en un 3% manteniéndose como base el patrimonio liquido del contribuyente en el último día del año gravable inmediatamente anterior.

Se introdujeron disposiciones en torno a procedimientos y límites de costos y deducciones, buscándose facilitar la administración del impuesto a la renta. Por ejemplo se eliminaron los ajustes integrales por inflación y se modificó el límite para disminuir el inventario final de mercancías de fácil destrucción o pérdida, estableciéndose en 3% de la suma del inventario inicial y las compras¹³¹. Respecto a la deducción por impuestos pagados, se amplió el derecho estipulándose que el 100% de los impuestos efectivamente pagados en el año gravable por concepto de ICA y predial serían deducibles, además del 25% de lo pagado por concepto del GMF. Para facilitar la actualización de los valores consignados en las disposiciones de los impuestos administrados por la DIAN, se creó la Unidad de Valor tributario (UVT) que se reajustaría anualmente de acuerdo al índice de precios al consumidor de ingresos medios, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Con el ánimo de incentivar la inversión en capital fijo, con la ley 1111 de 2006 se hizo permanente e incrementó el porcentaje establecido por la ley 863 de 2003 como deducción por la inversión efectiva en activos fijos productivos, hecha por personas naturales y jurídicas contribuyentes de renta, aunque imponiendo condiciones a su uso. El porcentaje se determinó en 40% de la inversión realizada, el nuevo artículo 158-3 del estatuto tributario no fijó término de vigencia del beneficio, pese a que en un comienzo la deducción se había limitado al periodo 2004-2007 y se determinó que la adquisición de los activos fijos cobijados por la norma no podría obedecer a transacciones entre vinculados económicos. Adicionalmente se creó un descuento tributario por la inversión realizada en empresas agropecuarias y altamente democratizadas, sin que se excediera el 1% de la renta líquida gravable del año de la inversión, esto como instrumento para incentivar la capitalización del sector.

¹³¹ Anteriormente el porcentaje era de 5% y se mantuvo la posibilidad de realizar disminuciones cuando se demostrara la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito.

Se prorrogó la vigencia del impuesto al patrimonio de manera que aplicará para los años gravables 2007, 2008, 2009 y 2010, generado por la posesión al primero de enero de 2007 de un patrimonio igual o superior a tres mil millones de pesos (\$3000.000.000) y con una tarifa del 1.2%, la cual equivalía a cuatro veces la tarifa establecida por la ley 863 de 2003.

Respecto al IVA, los cambios se dieron en materia de reclasificación de bienes y servicios según las tarifas a las que quedarían gravados a partir del año 2007 y se redujo el número de tarifas vigentes. Algunos servicios gravados al 10%, quedaron con la ley 1111 de 2006 gravados a la nueva tarifa del 1.6% como lo es el caso del servicio de vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada. Otros servicios como los planes de medicina prepagada y complementarios, así como el arrendamiento de inmuebles diferentes a los destinados para vivienda y espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales, anteriormente gravados al 7% fueron incluidos a la lista de servicios gravados al 10%. Los servicios de telefonía móvil quedaron gravados a la tarifa del 20% y se modificó el estatuto tributario en su artículo 471, fijándose las tarifas aplicables para bienes y servicios importados.

Aunque en 2003 se había establecido temporalmente que la tarifa del GMF sería del cuatro por mil para el periodo 2004 – 2007, con la ley 1111 de 2006 esta tarifa se hizo permanente y se establecieron modificaciones a las exenciones previstas para el impuesto, de modo que se determinó que los titulares de cuentas de ahorro y corrientes podrían solicitar la exención del impuesto a los retiros en ocasión de una única cuenta, sin que aplicara la exigencia de la destinación de los recursos a la financiación de vivienda, y limitando el monto de los retiros cubiertos por el beneficio en 350 UVT al mes.

Anexo 3 – Comparativo entre los proyectos de reforma tributaria de iniciativa ejecutiva y las leyes aprobadas en el periodo 2000-2006

Tabla 1: El proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno nacional y la ley 633 de 2000.

Propuesta del gobierno	Ley 633 de 2000
<p>Se proponía dotar de permanencia al GMF siendo agregado al estatuto tributario con el libro sexto, manteniendo su tarifa en 0.2%. Posteriormente el gobierno formuló a través de pliego de modificación al proyecto de reforma radicado en el congreso, un incremento de la tarifa a 0.4%, permitiéndose la deducción en el impuesto de renta por un valor equivalente a una tarifa de 0.1%.</p> <p>Exonerar del GMF a las transacciones financieras que no superaran doscientos cincuenta mil pesos (\$250.000). Posteriormente se modificó esta suma, proponiendo un límite a los retiros hasta por un SMMLV.</p>	<p>La nueva tarifa de GMF se fijó en 0.3% sin derecho a deducción.</p> <p>Se aprobó la exención en el caso de la disposición de recursos de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda, con un límite anual al beneficio de 50% de un SMMLV.</p>
<p>Determinación de la renta presuntiva por el mayor valor entre el 1% del patrimonio bruto y el 6% del patrimonio líquido del contribuyente.</p> <p>Modificación del beneficio de auditoría, de modo que la declaración del contribuyente quedaría en firme a los 18 meses, siempre que el impuesto neto de renta del correspondiente año hubiera aumentado en por lo menos 3 veces la inflación causada en comparación al impuesto del año inmediatamente anterior</p> <p>Limitación de las deducciones</p> <p>Reducción de los beneficios y tratos preferenciales en el impuesto a la renta, aunque con excepciones al considerar la eliminación del impuesto de remesas sobre las transferencias al exterior de las rentas y ganancias ocasionales, relativas a las utilidades provenientes de nueva inversión entre el 1° de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2010 (con la condición de que la permanencia de la inversión no fuera menor a diez (10) años), o la reducción de la tarifa del imp. de renta a los contribuyentes que reinvirtieran. Se buscaba reducir en particular las rentas de trabajo exentas, limitando por</p>	<p>Adopción de la renta presuntiva equivalente al 6% del patrimonio líquido del contribuyente tras la eliminación de la propuesta del 1% sobre el patrimonio bruto por parte del gobierno</p> <p>El beneficio de auditoría aprobado se distanció del originalmente propuesto. La declaración del contribuyente quedaría en firme a los 12 meses, siempre que el impuesto neto de renta del correspondiente año hubiera aumentado en por lo menos 2 veces la inflación causada en comparación al impuesto del año inmediatamente anterior</p> <p>Opuesto al proyecto de reforma, se amplió la deducción por impuestos en la declaración de renta. Se permitió que el contribuyente dedujera el 100% de lo efectivamente pagado en el año por ICA, impuesto predial, de vehículos, de registro y anotación, y de timbre.</p> <p>Se crearon nuevos ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional (INCRNGO) y exenciones por iniciativa del congreso, como la enajenación de acciones y los procesos de democratización, o la exoneración del</p>

<p>ejemplo su cuantía al 20% del total de los pagos laborales, además de intentarse gravar las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales en la parte que excediera los ocho (8) SMMLV. De manera similar, se buscaban limitar algunas partidas consideradas INCRNGO en el ámbito laboral, de lo cual cabe mencionar la restricción propuesta para que los aportes voluntarios del trabajador y el empleador a los fondos de pensiones y cesantías, se tomaran como INCRNGO solo en la parte que sumada a los aportes obligatorios del trabajador no superara el 20% del total de sus ingresos laborales.</p>	<p>pago de renta por dos años en un valor correspondiente al 80% de las utilidades capitalizadas o apropiadas como reservas para rehabilitación, extensión y reposición de los sistemas a favor de las empresas públicas y mixtas que suministraran servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. De otro lado, algunos beneficios de iniciativa ejecutiva como la eliminación del impuesto de remesas, fueron retiradas por el gobierno del proyecto final que estudio el congreso y en cuanto a su ataque a las rentas exentas del trabajo, su propuesta no fue acogida por las comisiones económicas del congreso</p>
<p>Mantener la tarifa general del IVA en 15%.</p> <p>Se auspiciaba que todos los bienes y servicios con carácter de exentos o excluidos deberían ser gravados como sigue: En el año 2001 se gravarían a la tarifa de 5%, en el 2002 al 10% y desde 2003 a la tarifa general que estuviera vigente.</p> <p>En la lista de bienes que no causarían el IVA, el resultado del proceso de discusión en el congreso conllevó a una redefinición de la lista aprobada.</p> <p>Se esperaba poder gravar algunos servicios públicos como el de energía eléctrica y la venta de vivienda nueva a los estratos 5 y 6.</p>	<p>Luego el gobierno modificó su propuesta, proponiendo que la tarifa general del IVA fuera de 16%, medida que fue secundada por el congreso junto a otra modificación hecha al proyecto inicial, con que se aumentó la tarifa de retención en la fuente a 75%.</p> <p>Posteriormente el gobierno desistió de la propuesta.</p> <p>Por ejemplo los huevos frescos incluidos en el proyecto de ley inicial, se cambiaron por únicamente los huevos para incubar en la ley 633 de 2000.</p> <p>La comisión de ponentes en el primer debate descartaron estas últimas medidas por considerarlas contrarias al interés de garantizar una estructura tributaria transparente y propender por la recuperación de sectores como el de la construcción</p> <p>Aspectos que no se planteaban en el proyecto de reforma, fueron discutidos y aprobados por el congreso de lo cual surgió entre otras cosas, que la venta e importación de cigarrillos se gravara a la tarifa general.</p>
<p>Creación del Régimen del Impuesto Sustitutivo (RIS) con que se buscaba reemplazar el régimen simplificado y convertir en contribuyentes a los comerciantes, industriales y prestadores de servicios que hubiesen pertenecido al régimen simplificado, siguiendo algunas condiciones (Ingresos del año anterior < \$360.000.000, patrimonio bruto < \$560.000.000, # de empleados ≤ 20 y no ostentar la calidad de importadores habituales). Su impuesto correspondería al 2.5% de sus ingresos brutos,</p>	<p>Este punto fue retirado por el gobierno del proyecto de reforma y en cambio se buscó actualizar algunos criterios de clasificación y control del régimen simplificado, lo cual se acató por el congreso.</p> <p>Se aprobó que el interés moratorio se calculara como un promedio cuatrimestral de la tasa de usura, menos 0.5%</p> <p>Se determinaron dos (2) tarifas de retención. Una de</p>

<p>aporte que no debería ser menor al sugerido por una tabla de pago previsto por rangos de ingreso.</p> <p>En normas de procedimiento y control se pretendía que la tasa de interés moratorio que aplicara en materia tributaria fuera un promedio semestral de la tasa de usura certificada por la superintendencia bancaria disminuida en 0.1%</p> <p>Unificación de la tarifa de retención por servicios, honorarios y comisiones para no declarantes de renta en 8%.</p> <p>Establecimiento de un periodo de declaración y pago del IVA mensual y la creación de una penalización a quienes fueran sorprendidos sin factura de compra o documento equivalente de las mercancías adquiridas, en un radio no mayor a 600 metros del establecimiento de comercio respectivo</p>	<p>10% por honorarios y comisiones de no declarantes y otra de 6% en el caso de prestación de servicios.</p> <p>Ninguna de las medidas anti-evasión consideradas en el último aparte por el gobierno se aprobó por el legislativo</p>
---	---

Tabla 2: El proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno nacional y la ley 788 de 2002.

Propuesta del gobierno	Ley 788 de 2002
<p>En torno a GMF, las decisiones tomadas en el congreso siguieron de cerca la iniciativa gubernamental, que se fundamentó en aumentar la cobertura del impuesto definiendo nuevos hechos generadores como el retiro de los derechos por parte del beneficiario o fideicomitente.</p>	
<p>Se reducía transitoriamente para el año 2004 la deducción por impuestos como el predial, ICA, de vehículos, de registro y anotaciones, y de timbre a 50% del valor efectivamente pagado. Posteriormente mediante pliego de modificaciones el gobierno propuso la permanencia de esta iniciativa, con entrada en vigencia desde 2003.</p>	<p>Pese a que el congreso estableció que solo se podría deducir el 80% del valor pagado por ICA y predial siempre que estos impuestos tuvieran relación de causalidad con la renta del contribuyente, posteriormente esta decisión se consideró inexecutable según sentencia C-1152/2003, manteniéndose vigente para 2002 lo establecido desde la ley 633 de 2000 al respecto.</p>
<p>Se proponía mantener las rentas exentas de trabajo en un 30% de los ingresos laborales, aunque estableciendo como límite un valor de \$3.000.000 (valor año base 2003). Como instrumento para aumentar el recaudo atribuible a las rentas de trabajo de las clases media, se redujo el límite a \$1.000.000. Además se esperaba crear</p>	<p>El congreso aprobó una reducción en el porcentaje de los ingresos laborales considerados exentos de renta a 25%, y contrario al proyecto inicial, incrementó el monto máximo de beneficio a \$4.000.000 (valor año base 2003), arreglo que resultaba propicio para hacer extensivo el beneficio a toda la población, independiente de consideraciones en</p>

<p>una sobretasa al impuesto de renta de 10% para el año 2003.</p> <p>A partir de pliego de modificaciones, el gobierno incorporo en la discusión una reducción paulatina de algunos INCRNGO, rentas exentas y descuentos tributarios, limitando el porcentaje que en cada caso se consideraría como ingreso sujeto al beneficio del siguiente modo: 80% para el año gravable de 2003, 60% para el año 2004, 40% para el año 2005, 20% para el año 2006 y 0% a partir del año gravable de 2007.</p>	<p>cuanto a ingresos o patrimonio, lo que equivalía a desdeñar instrumentos que servían a la progresividad de la estructura. En cuanto a la sobretasa, el congreso secundo la aspiración del gobierno por lo que se fijo su tarifa en 10% sobre el impuesto neto de renta para 2003 y 5% a partir de 2004.</p> <p>El congreso acogió la iniciativa, pero acelerando el desmonte y excluyendo de la medida beneficios como las rentas exentas de loterías y licoreras, además de las asociadas a las zonas francas (y sus usuarios) y las deducciones por inversión en acciones agropecuarias y reforestación. El desmonte aprobado estableció los límites de beneficio como se muestra a continuación: 70% para el año gravable de 2003, 50% para el año 2004, 20% para el año 2005 y 0% a partir del año gravable de 2006.</p>
<p>Se proponía gravar con una tarifa diferencial de 5% a una amplia lista de bienes y servicios anteriormente exentos y excluidos como el arroz o la medicina prepagada. Además se esperaba imponer altas tasas diferenciales a servicios como la telefonía móvil (20%).</p>	<p>No obstante que el congreso procedió a depurar la propuesta del gobierno excluyendo bienes básicos como el arroz para consumo, sí expandió el número de bienes y servicios gravados al 7%, adicionando bienes y servicios como el atún enlatado y los servicios de vigilancia (que el gobierno proponía gravar con el 5%). Se determinó también que a partir del 1° de enero de 2003 el servicio de telefonía móvil quedaría gravado al 20% (Aunque esta norma fue demandada por inconstitucional aduciendo a aspectos como la desproporcionalidad que esta significaba al recaer en un solo sector y la desventaja que implicaba al no afectar otros servicios telefónicos, cuestionamientos a los que la corte constitucional el 25 de abril de 2005 respondió con la sentencia C-426, declarando exequible el parágrafo 2° del artículo 35 de la ley 788 de 2002.</p>
<p>Se planteaba un conjunto de medidas que incrementaría la penalización a la evasión y las sanciones pecuniarias. Por ejemplo se buscaba imponer penas privativas de la libertad de cuatro a ocho años a quienes participaran en la defraudación del fisco nacional y la determinación de responsabilidad de los representantes de aquellos contribuyente a quienes se les demostraran irregularidades sancionables, debiendo pagar un valor equivalente al 20% de la sanción impuesta al contribuyente sin que se excedieran los 200 SMMLV.</p>	<p>Se aprobó en los términos previstos por el gobierno nacional la sanción monetaria para los representantes de aquellos contribuyentes que incurrieran en irregularidades sancionables, mientras que en torno a la penalización, el número de años de cárcel se definió siguiendo la gravedad del fraude. Por ejemplo el favorecimiento al contrabando de hidrocarburos o sus derivados (en una cuantía mayor a 20 galones) se penalizó con prisión de tres a seis años y multa de 300 a 1500 SMMLV.</p>

Tabla 3: El proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno nacional y la ley 863 de 2003.

Propuesta del gobierno	Ley 863 de 2003
<p>Al igual que como sucedería con el impuesto al patrimonio, la preocupación del congreso en motivo al menor recaudo que significaba la negación de la propuesta ejecutiva en IVA y renta, significó la consideración de ampliar la tarifa del GMF a 0.4%, a pesar de que el gobierno nacional inicialmente exponía la posibilidad de permitir su deducción del Imp. de renta, condicionado esto a que el recaudo nominal relacionado con los impuestos administrados por la DIAN creciera al menos 25% entre los años 2003 y 2004.</p>	<p>Tras el segundo debate del proyecto, se indicó que la tarifa del 4x1000 (0.4%) solo aplicaría durante tres años (2004 a 2007) sin ser deducible del Imp. a la renta, lo que significaba que en 2008 la tarifa volvería a ser del 3x1000 (Art. 18 ley 863/2000).</p>
<p>Se mantenía el esquema de desmonte paulatino a los INCRNGO de que trataban los artículos 36-1, 36-4, 37, 43, 44, 46, 54, 55 y 56 del ET., aunque posteriormente el gobierno propuso eliminarlos desde 2004.</p> <p>Con el Art. 8° del proyecto de ley, virtualmente asociaciones como las gremiales que desarrollaran actividades industriales y de mercadeo, además de los fondos mutuos de inversión serían excluidos del régimen tributario especial. De hecho las entidades sin ánimo de lucro para mantener este beneficio debían reinvertir el 100% de sus excedentes en su objeto social.</p> <p>Se insistía con la reducción de los Ingresos laborales considerados como exentos de 25% a 20%</p> <p>Se intentaba someter a retención en la fuente las pensiones de jubilación, vejez y de sobrevivientes, además de las indemnizaciones sustitutivas de pensión o las devoluciones de ahorro pensional.</p> <p>Planteaba la creación permanente de una sobretasa equivalente a 10% del impuesto neto de renta.</p>	<p>Pese a la presión en el congreso, finalmente se desmontaron totalmente los INCRNGO considerados ya en la ley 788 de 2002, a excepción de la utilidad obtenida en la venta de la casa o apto de habitación (Art. 44 del ET.), en razón a las expectativas de precarización de la situación fiscal del país.</p> <p>El congreso desde la ponencia para el primer debate conjunto optó por modificar el Art. 8 del proyecto inicial, de modo que en la ley 863/2006 se hacía explícito que los fondos mutuos de inversión, asociaciones gremiales con actividades de industria y mercadeo, y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades financieras y fueran vigiladas por la Superbancaria, seguirían perteneciendo al régimen especial.</p> <p>Bajo la defensa de la presunta progresividad del sistema tributario colombiano, se mantuvieron constantes las condiciones respecto a las rentas del trabajo, lo que de nuevo constituyó un fracaso para el gobierno en este frente.</p> <p>Debido a que en el proyecto inicial no se estipulaba algún límite inferior para que se aplicaran la retenciones sobre pensiones, en la ponencia para el primer debate se determinó que solo aquellas pensiones superiores a 10 SMMLV serían objeto de retención, lo que no fue suficiente para que se acogiera la propuesta, pues esta no se aprobó en el primer debate conjunto de las comisiones económicas de cámara y senado.</p>

	<p>En la ponencia para segundo debate conjunto en congreso, se aprobó la tarifa de sobretasa propuesta, aunque limitando su vigencia a los años 2004, 2005 y 2006, lo que se materializó en el Art. 8° de la ley 863/2003..</p>
<p>Se consideraba el incremento de la tarifa general del IVA a 17%. Adicionalmente el proyectos de ley (134/2003 Senado y 155 / 2003 Cámara) buscaba que a partir del 1° de enero de 2004, se gravaran a la nueva tarifa general aquellos bienes y servicios que según la normatividad vigente deberían ser gravados a la tasa del 10% en el 2005.</p> <p>Como instrumento para incentivar el uso de medios de pago distintos al efectivo, se consideró la devolución de dos puntos del IVA en las compras con tarjetas debito y crédito. Se programó reclasificar algunos bienes exentos (e.g., aceite crudo de palma, sorgo y maíz) a la categoría de excluidos, lo que eliminaba el derecho a solicitar la deducción del IVA.</p>	<p>Al considerarse los efectos negativos del proyecto en términos de equidad y progresividad, los ponentes de las comisiones económicas rechazaron en primer debate la propuesta inicial del ejecutivo (Gaceta No 634 de 2003), manteniéndose la tarifa general en 16%. Pero el aumento sistemático sobre los gastos públicos (evidenciado en aspectos como el comportamiento de las reservas del ISS que en 2002 alcanzaron \$7 billones y en 2004 prácticamente eran nulas), sirvió al congreso para incorporar en el debate la alternativa de incrementar la tarifa con que se gravaban algunos bienes y servicios, lo que se manifestó en que por ejemplo con el art. 52 de esta ley, servicios de aseo y vigilancia privada quedarán gravados al 10% (cuando inicialmente se gravaban al 7%).</p> <p>En cuanto a la reclasificación entre bienes exentos y excluidos, solo se aprobó parcialmente la iniciativa del gobierno. Por ejemplo el sorgo (para siembra) se adicionó a la lista de exentos, aunque otros productos como el maíz no tuvieron el mismo destino. En resumidas cuentas, las propuestas que mayor acogida recibieron en torno a este impuesto, fueron aquellas que atacaban la evasión y elusión fiscal, de modo que el descuento de dos puntos por pago con tarjetas debito y crédito se reglamentó (adición del Art. 851-1 al ET.)</p>
<p>El gobierno al no solicitar la prórroga del impuesto al patrimonio, fue sujeto de crítica al no actuar para aprovechar esta fuente y hacer frente a la difícil situación fiscal que se advertía, al no haber sido aprobado el congelamiento del gasto vía referendo.</p> <p>En relación a las normas de administración tributaria y de control a la evasión, el congreso respondió positivamente a las aspiraciones del gobierno, aprobando por ejemplo la creación del Régimen Único Tributario como mecanismo de completa identificación de los declarantes de los impuestos nacionales, y de agentes retenedores y aduaneros. Así mismo, se fijaron</p>	<p>Secundando la adición de consideraciones en relación a los impuestos temporales hecha en la ponencia para primer debate del proyecto, se prolongó el impuesto al patrimonio para el periodo 2004-2006, con una tarifa de 0.3% y un hecho generador representado en la posesión de un patrimonio superior a \$3,000 millones (base 2004), con lo que se esperaba que se afectaran a menos de 7,000 contribuyentes.</p>

nuevas reglas para la aceptación de costos y gastos (Art. 4° ley 863-2003), se creó la renta presuntiva por consignaciones y se ampliaron las responsabilidades fiscales de socios y representantes legales (además de revisores fiscales, contadores y asesores tributarios)	
---	--

Tabla 4: El proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno nacional y la ley 1111 de 2006.

Propuesta del gobierno	Ley 1111 de 2006
Se mantenía la tarifa de 0.4% en el GMF y se buscaba modificar la exención estipulada por retiro de cuentas de ahorro destinadas a la adquisición de vivienda, reduciendo el límite anual del beneficio de 0.5 SMMLV a 1/3 de SMMLV y expandiendo la exención a solo una cuenta de ahorro o corriente por contribuyente (quien tendría el derecho de elegir en caso de ser titular de más de una cuenta, aquella sobre la cual se aplicaría el beneficio).	Se estableció acorde al proyecto de reforma la tarifa del GMF en 0.4% y se eliminó del numeral 1 del artículo de exenciones la restricción concerniente a que los recursos de la cuenta se destinaran a la adquisición de vivienda. Además se fijó en 350 UVT el monto de los retiros mensuales que no serían gravados con el impuesto y se definieron como exentos a los retiros que hicieran las asociaciones de hogares comunitarios autorizadas por el ICBF, de los recursos asignados por esta entidad.
Reducir la tarifa corporativa de renta a 34% en 2007, 33% en 2008 y 32% en 2009 y siguientes años.	Se acordó que la tarifa corporativa de renta fuera de 34% en 2007 y de 33% desde 2008
Reducir la renta presuntiva a 5% del patrimonio líquido del contribuyente	Se estableció en 3% la tarifa de renta presuntiva, considerándose por parte de bancadas como la liberal que una tarifa mayor resultaba lesiva al sector productivo del país, pues le significaba pagar una suma injustificada en impuestos durante periodos de recesión
Suprimir los ingresos no gravables para personas naturales y jurídicas (por ejemplo las donaciones realizadas a entidades sin ánimo de lucro). Además se buscaba excluir del ET las rentas exentas, definiendo un límite para las personas físicas correspondiente a 7 SMMLV.	Contraria a la iniciativa del gobierno nacional, se incrementaron las deducciones a las que podían acceder los contribuyentes del imp. de renta (en especial las personas jurídicas). Se determinó que el 100% de los impuestos pagados de ICA y predial, el 25% del GMF, el 40% (antes de 30%) de la inversión en activos fijos productivos y el 100% de la inversión en acciones de sociedades agropecuarias (limitado a 1% del impuesto neto de renta) serían deducibles. Además se aprobaron cambios no considerados por el gobierno. Por ejemplo se estableció que las asociaciones de hogares comunitarios no serían contribuyentes del impuesto a la renta, y se dictaron modificaciones en el cálculo de las pérdidas objeto de compensación y la disminución de inventarios por faltante en mercancías.
Establecer dos tasas marginales a la renta personal de los asalariados. Una tasa de 15% para ingresos entre 7 y 25 SMMLV y una tasa adicional de 34% aplicable a los ingresos que excedieran los 25 SMMLV.	
Eliminar el sistema de amortizaciones y depreciaciones, de modo que el 100% del costo fiscal del activo adquirido se deducía en la declaración del impuesto de renta en el mismo periodo fiscal.	
	Se aprobaron 3 tarifas de retención en la fuente distintas a

	<p>cero según el intervalo en que se encontraran los ingresos tributarios de los contribuyentes (19%, 28% y 33%).</p> <p>No se acogió esta medida, pues el gobierno la había presentado como una compensación al planeado desmonte de buena parte de beneficios tributarios, lo cual al no haber sido aprobado en el congreso carecía de sentido.</p>
<p>Disminuir el número de tarifas de IVA, unificando en 25% todas aquellas tarifas que fueran mayores a la general, exceptuando los servicios de telefonía móvil que serían gravados al 20%. De modo similar se unificarían en 10% todas aquellas tarifas inferiores a este porcentaje y se gravarían con esta tasa a todos aquellos bienes y servicios anteriormente exentos o excluidos, a excepción de los servicios de educación, salud, servicios públicos de energía y gas, al transporte de pasajeros, el alquiler de vivienda y a la intermediación financiera. Además todos los bienes y servicios que se encontraran sometidos en 2006 a la tarifa de 10%, desde 2007 serían gravados a la tarifa general. Así, coexistirían 5 tarifas de IVA (0%, 10%, 16%, 20% y 25%)</p> <p>Política de compensación dirigida a la población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN empleando un reembolso de aproximadamente \$233 mil pesos por hogar</p>	<p>Contrario a la iniciativa ejecutiva, se amplió la lista de bienes excluidos del IVA. Por ejemplo se creó una nueva tarifa de 1.6% con que se gravó servicios como el de aseo. Respecto al servicio de telefonía móvil se respeto la iniciativa gubernamental.</p> <p>La política de compensación desde los primeros debates en cámara y senado se vio proclive a comportamientos oportunistas en caso de su eventual aprobación. Además su idea era reducir el efecto sobre los más pobres de la ampliación indiscriminada en la base del IVA, lo cual al no ser secundado en el congreso, eliminó el fundamento para su discusión.</p>
<p>Eliminar los impuestos de timbre, a las remesas y al patrimonio.</p>	<p>En efecto, se eliminó el impuesto a las remesas pero el impuesto al patrimonio se prolongó para el periodo 2007-2010 con una tarifa de 1.2% sobre el patrimonio líquido del contribuyente (que al 1° de enero de 2007 debería ser igual o mayor a \$3.000 millones). En cuanto al imp. de timbre, pese a que no se suprimió, sí se programó su desmote progresivo de modo que su tarifa se reduciría cada año en 0.5% con lo que su tarifa pasaría de 1.5% en 2007 a 0% en 2010.</p>