

Reformas tributarias en Colombia 1980-1992. Aspectos de equidad, eficiencia, y simplificación administrativa*

*Fabio Sánchez Torres
Catalina Gutiérrez Sourdis*

I. INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es estudiar las reformas tributarias realizadas en Colombia entre 1980 y 1992 para establecer cuáles de ellas fueron sido exitosas, analizándolas en sus aspectos de recaudación, equidad, eficiencia y simplificación administrativa.

La primera parte del artículo describe brevemente los objetivos que las motivaron y las herramientas utilizadas en su aplicación. La segunda parte recoge algunos de los resultados del trabajo sobre el impacto de las reformas en equidad, eficiencia y simplificación administrativa. En la tercera parte se resumen las conclusiones y las principales lecciones derivadas del estudio.

II. CRONOLOGIA DE LAS REFORMAS

A. Reforma tributaria de 1983

La reforma se llevó a cabo con el objetivo de sustituir los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios por ingresos tributarios, para reducir el déficit fiscal y evitar su financiación con recursos de emisión. A su vez, la reforma buscaba reactivar la economía

umentando la inversión mediante incentivos tributarios.

Para lograr los objetivos mencionados se amplió y reestructuró la base tributaria y se simplificó el cobro de los tributos, reduciéndose el número de personas obligadas a declarar renta y extendiéndose la renta presuntiva al comercio y los intermediarios financieros. Se eliminó, además, la doble tributación para las sociedades anónimas y se redujeron las tasas para las sociedades limitadas y las personas naturales.

Uno de los aspectos más importantes de la reforma fue la extensión del IVA al comercio y detal, y la unificación y simplificación de las tarifas.

B. Reforma tributaria de 1986

La reforma se llevó a cabo con el objetivo de devolver la equidad y la neutralidad al impuesto de renta, fortalecer la administración tributaria y adecuar la estructura tributaria a la movilidad internacional de capitales.

*Este artículo resume algunos de los resultados del trabajo realizado para la CEPAL, con motivo del VI Seminario Regional de Política Fiscal realizado en Chile en enero de 1994.

Para lograr dicho objetivo, se igualaron las alternativas de inversión de las empresas, se unificaron las tarifas tributarias para todo tipo de sociedades tanto nacionales como extranjeras y se eximió del pago de la retención en la fuente al 90% de los asalariados del país.

La contribución más importante en el campo administrativo fue la delegación en la red bancaria, de la función de recepción y recaudo del impuesto de renta.

C. Reforma tributaria de 1990.

La reforma pretendió aumentar el ahorro de la economía, fomentar el desarrollo del mercado de capitales e inducir la repatriación de los capitales fugados, al igual que disminuir la dependencia fiscal de los tributos cobrados sobre la actividad económica externa, para adecuar, así, la estructura tributaria a la apertura comercial. Se puede afirmar que los objetivos de la reforma de 1990 fueron de carácter eminentemente estructural.

Para lograr los objetivos mencionados, se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de bolsa, se exoneró del impuesto de renta a los fondos de inversión, fondos comunes y de valores y se redujeron las tarifas de remesas y renta para la inversión extranjera. Para fomentar la repatriación de capitales se dieron amnistías fiscales y se redujo el impuesto de saneamiento.

Para compensar parte de la reducción de los impuestos cobrados sobre la actividad económica externa se amplió la base del IVA y se elevó la tarifa general de 10% a 12%.

D. Reforma tributaria de 1992.

La reforma quiso asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo, reemplazando los tributos de origen externo por ingresos de carácter interno y en general aumentando los recaudos.

La reforma se concentró en la simplificación de la estructura tributaria y el fortalecimiento del control sobre la evasión de impuestos y la corrupción

administrativa. Se aumentó la base del impuesto de renta, incluyendo todas las empresas comerciales e industriales del Estado. Se amplió la base del IVA cobijando nuevos servicios y bienes, y se elevó la tarifa general de 12% a 14%, paulatinamente, por un término 5 años. Además, se alivió aún más la carga para las empresas y los fondos extranjeros de inversión.

En el Cuadro 1 se describen más detalladamente cada una de las reformas anteriores.

III. IMPACTO DE LAS REFORMAS SOBRE RECAUDOS, EQUIDAD, EFICIENCIA Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

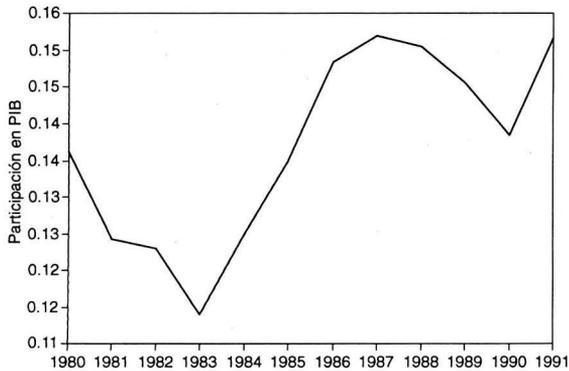
A. Efecto de las reformas sobre los recaudos.

Esta sección se concentra en establecer la fuente de las variaciones en los recaudos tributarios. Para ello se llevó a cabo una descomposición que permite captar el origen de los cambios en el recaudo. Estos pueden variar por *factores internos* (variaciones en el PIB, cambios en los patrones de consumo o cambios en el nivel de importaciones), por factores de *política tributaria* (cambios en la base, en las tasas, o efectos por modificaciones en la administración tributaria o en los niveles de evasión) y en el caso de los tributos cobrados sobre importaciones y exportaciones, por *factores externos* (devaluaciones o revaluaciones en la tasa de cambio, variaciones en los precios internacionales o en el nivel de exportaciones). Los efectos producidos por factores de política tributaria se recogen en lo que denominaremos «tasa fiscal»¹

Como se observa en el Gráfico 1, todas las reformas realizadas lograron aumentar de los recaudos en el corto plazo, lo cual se manifiesta en los años de entrada en vigencia de las reformas o en los inmediatamente posteriores.

¹ La tasa fiscal, recoge todas las variaciones en los recaudos que no son fruto de los factores internos o externos, las cuales se atribuyen a las modificaciones en la política tributaria, como cambios en la base o en las tasas o variaciones en los recaudos por modificaciones en la administración tributaria o en los niveles de evasión.

Gráfico 1. INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES PARTICIPACION EN EL PIB



Fuente: Cuentas Nacionales, Dane.

La reforma de 1983 logró aumentar los recaudos tributarios a pesar de que durante el primer año de vigencia se registró un caída de éstos. Como se observa en el Cuadro 2, la disminución en los recaudos como proporción del PIB durante el primer año de vigencia, se explica en una mayor proporción por los factores internos, y en especial por el menor nivel de actividad económica. Los factores de política tributaria también contribuyeron a esa caída. Se destaca la disminución en la tasa del impuesto a la renta. La reforma esperaba acelerar el recaudo en 1983, gracias a las amnistías por intereses e impugnaciones y al aumento de los anticipos; pero la disminución en las tarifas de retención en la fuente compensó con creces el efecto positivo de las amnistías y anticipos.

En 1984, las variaciones en la política tributaria explican la mayor parte del incremento en los recaudos. En el Cuadro 2, se observa que la contribución de la tasa del impuesto a la renta fue levemente negativa ya que la disminución en el impuesto de renta de personas naturales y la eliminación de la doble tributación en las sociedades anónimas mitigó el efecto positivo de las amnistías y el incremento esperado de la renta presuntiva por los reavalúos catastrales.

La mayor parte del incremento se concentró en la tasa del IVA y el ad-valorem al café². A pesar de que en 1984 se registró el nivel más alto de evasión del

IVA³, la ampliación de la base y la unificación de las tarifas, respondieron por un 44% del incremento en los recaudos.

Algo similar sucedió con la reforma de 1986. A pesar de que a partir de este año y hasta 1990, los recaudos tributarios como proporción del PIB tuvieron una tendencia decreciente, durante los dos años posteriores a la reforma, los factores de política contribuyeron positivamente al incremento de los recaudos.

Todos los impuestos tuvieron un efecto positivo, siendo el de renta el de mejor desempeño. El efecto de las reformas de este tributo se repartieron en dos años; en el primero se recaudó la retención en la fuente y en el segundo el impuesto de renta. A pesar de que el 90% de los asalariados del país dejó de pagar retención en la fuente durante 1986, la contribución de la tasa fiscal de renta fue positiva. Igualmente, para los dos años posteriores a la reforma, a pesar de que se redujeron las tarifas de tributación directa, la tasa impositiva del impuesto a la renta contribuyó significativamente, siendo en 1988 el factor que más aportó a los recaudos. La caída de los recaudos totales en este año se debió fundamentalmente a factores internos.

El impacto más sorprendente sobre los recaudos lo tuvo la reforma de 1990. Durante este, año la eliminación de los aranceles y tarifas redujo los recaudos tributarios, contribuyendo negativamente con el 68% del cambio. Los demás impuestos también tuvieron un impacto negativo aunque leve. Sin embargo, un año después, el efecto de las reformas del impuesto a la renta se hizo efectivo. Para 1991 los recaudos tributarios totales crecieron como proporción del PIB y todo el incremento se concentró en el impuesto de renta, el cual tuvo un

² Sobre la interpretación del incremento del recaudo por concepto del impuesto ad-valorem al café se debe ser cuidadoso, pues puede reflejar únicamente un reordenamiento en el registro de los ingresos tributarios.

³ La aplicación del nuevo impuesto sobre el valor agregado sólo comenzó a regir a partir de 1984.

Cuadro 1. COMPARACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS COLOMBIANAS

Año y Ley	Objetivos	Nivel de la reforma Admn.Política		Mecanismos utilizados	Modificaciones		
					Renta	IVA	Otros
1983 Leyes 9 y 14 de 1983	<p>Sustituir los ingresos de la cuenta especial de cambios por ingresos tributarios.</p> <p>Reactivar la economía, en particular fomentando la inversión, el ahorro y la capitalización de las empresas.</p>	Si	Si	<p>Con el objeto de aumentar los recaudos tributarios, la reforma se concentró en reestructurar la base, incluyendo nuevos contribuyentes y eliminando otros, de tal forma que se simplificara el cobro de tributos.</p>	<p>Base: Se redujo el número de personas obligadas a declarar. Se extendió la renta presuntiva al comercio y los intermediarios financieros.</p> <p>Tasas: Se redujeron las tarifas para personas naturales y sociedades limitadas. Se eliminó la doble tributación para sociedades anónimas.</p>	<p>Base: Se extendió su cubrimiento a las actividades de distribución hasta el comercio y detal. Se incluyeron nuevos bienes y servicios.</p> <p>Tasas: Se unificó la tasa en 10% para todos los bienes y 35% para los bienes de lujo, con algunos servicios gravados con una tarifa de 6%.</p>	<p>Se trasladaron los ingresos la CEC, directamente al fisco nacional.</p> <p>Los departamentos y municipios ganaron autonomía en el manejo de sus ingresos tributarios.</p>
1986 Ley 75 de 1986	<p>Devolver la equidad y neutralidad del impuesto de renta.</p> <p>Fortalecer la administración tributaria.</p> <p>Adecuar la estructura tributaria a la movilidad internacional de capitales.</p>	Si	Si	<p>Para el logro del primer objetivo se adecuaron las tarifas a la real capacidad de pago de los contribuyentes. Las reformas anteriores, al querer aumentar los recaudos forzaron un alza desmedida de las tarifas, provocando evasión y endeudamiento de las empresas.</p> <p>Para el logro del segundo objetivo se eliminaron todas aquellas cargas que no presentaban una contribución efectiva al recaudo y, por el contrario, introducían ineficiencias en la Administración de Impuestos. Se organizó la Administración de Aduanas y de Impuestos.</p>	<p>Base: El 90% de los salarios dejó de pagar retención en la fuente.</p> <p>Tasa: Se redujeron las tarifas para personas naturales, imponiendo una tasa máxima de 35%.</p> <p>Se unificó la tarifa para todo tipo de sociedades tanto nacionales como extranjeras.</p> <p>Se igualaron todas las alternativas de financiación de las empresas.</p>	<p>Se trasladó la función de recaudo y recepción de las declaraciones a la red bancaria.</p> <p>Se incrementó el control sobre los grandes contribuyentes.</p>	

<p>1990</p> <p>Ley 49 Marco Comercio Exterior</p>	<p>Aumentar el ahorro de la economía y fomentar el desarrollo del mercado de capitales.</p> <p>Inducir la repatriación de capitales en el exterior.</p>	<p>Si</p>	<p>Si</p>	<p>Ampliación de la tributación mediante amnistías y modificaciones administrativas orientadas a simplificar la administración y el cobro de los recaudos.</p> <p>Incentivos tributarios para fortalecer el mercado de capitales.</p>	<p>Base:</p> <p>Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta.</p> <p>Se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones través de bolsa.</p> <p>Se excluyeron a los fondos de inversión, fondos comunes y de valores del impuesto de renta.</p> <p>Tasa:</p> <p>Reducción de impuesto de saneamiento.</p> <p>Reducción de tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera.</p>	<p>Base:</p> <p>Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones.</p> <p>Tasa:</p> <p>Se aumentó la tarifa general del 10% al 12%.</p>	<p>Base:</p> <p>Se liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual el universo arancelario en licencia previa pasó de 60% a 46%.</p> <p>Tasas:</p> <p>Se estableció reducir progresivamente la sobretasa sobre el valor CIF de todas las importaciones, de 16% a 18%.</p> <p>Se estableció una reducción gradual del arancel promedio (sin sobretasa) de 16.5% a 7%.</p>
<p>1992</p> <p>Ley 6 de 1992</p>	<p>Asegurar el equilibrio las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.</p> <p>Sustituir los ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno.</p> <p>Asegurar en el corto plazo que el manejo fiscal contribuyese al equilibrio macroeconómico.</p>	<p>Si</p>	<p>Si</p>	<p>Con el objetivo de aumentar los recaudos, la reforma se concentró en la simplificación de la estructura tributaria. Se disminuyó la dispersión en las tarifas y se amplió la base para casi todos los impuestos.</p> <p>Se reforzó el control sobre la evasión tributaria y la corrupción administrativa.</p>	<p>Base:</p> <p>Se aumentó la base al incluir las empresas comerciales e industriales del Estado, al igual que las sociedades de economía fondos públicos, cooperativas financieras y Telecom. Desapareció el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes.</p> <p>Los fondos de capital extranjero pasaron a la categoría de no declarantes.</p> <p>Tasa:</p> <p>Se disminuyeron aún más los impuestos de remesas para las sociedades extranjeras.</p>	<p>Base:</p> <p>Se incluyeron nuevos servicios tanto en la base del IVA como del impuesto de timbre.</p> <p>Se excluyeron nuevos bienes de la canasta familiar y toda la maquinaria agrícola no producida en el país.</p> <p>Se permitió descontar el IVA pagado en bienes de capital de la declaración de renta.</p> <p>Tasa:</p> <p>Se estableció como tarifa general para la venta de bienes y servicios el 12%, el cual aumentará paulatinamente hasta 14%.</p>	<p>Base y tasas:</p> <p>Se desmontaron casi en su totalidad las restricciones arancelarias y pararancelarias. Se mantuvieron algunas exenciones temporales a productos agrícolas.</p> <p>Se modificaron las normas de procedimiento administrativo, haciendo énfasis en el estatuto antievasión.</p> <p>Se reformó la administración aduanera, otorgándosele más control y decisión en los asuntos de competencia.</p>

^a Algunas de las reformas al comercio exterior no están contempladas dentro de la ley sino que fueron establecidas por leyes o decretos posteriores. Sin embargo han sido incluidas aquí por la importancia tributaria de las mismas, y por incluirse dentro de la orientación general en las reformas.
Fuente: Los autores con base en la bibliografía referenciada.

Cuadro 2. VARIABLES EXPLICATIVAS DE LA VARIACION EN LOS RECAUDOS TRIBUTARIOS 1981-1991 (Contribución al cambio)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FACTORES DE POLITICA	0,307	-0,29	-0,582	0,71	0,643	-0,137	3,237	-0,234	-0,503	-1,027	2,058	0,458
Tasas impositivas:												
Impuesto a la renta	0,139	-0,441	-0,495	-0,041	0,051	0,082	0,528	2,431	-0,361	-0,079	2,81	0,213
IVA	0,072	0,07	-0,151	0,453	-0,445	0,359	0,199	0,989	-0,159	-0,131	0,311	0,709
Importaciones	0,038	-0,014	-0,019	-0,024	0,429	0,174	0,176	-0,077	-0,347	-0,691	-0,456	-0,484
Ad-valorem al café	-0,606	0,646	-0,115	0,328	-0,076	-0,069	1,67	-4,13	-0,299	-0,729	0,035	-0,235
Ad-valorem a la gasolina	0,55	-0,308	0,04	-0,132	-0,117	-0,265	0,574	0,206	0,141	0,107	-0,132	0,11
Industria y comercio	0,055	-0,094	0,015	0,024	0,005	-0,012	0,079	0,127	0,052	-0,016	-0,003	-0,001
Impuesto a los vicios	-0,04	-0,067	0,119	-0,029	-0,068	0,022	0,08	-0,204	-0,132	0,111	0,055	0
Otros	0,098	-0,081	0,024	0,129	0,863	-0,427	-0,071	0,425	0,602	0,401	-0,562	0,148
FACTORES INTERNOS	-0,557	-0,671	-0,375	0,054	0,19	0,422	0,05	-0,626	-0,196	0,092	-0,857	0,493
Actividad económica interna	-0,124	-0,643	-0,175	0,016	0,033	0,197	0,437	-0,491	0,185	0,082	-0,41	0,27
Coeficiente consumo interno	-0,403	0,043	-0,023	0,124	0,146	0,194	-0,644	-0,43	-0,193	-0,134	0,019	-0,009
Coeficiente de importaciones	-0,03	-0,07	-0,177	-0,086	0,011	0,031	0,257	0,296	-0,188	0,144	-0,466	0,231
Sector externo	-0,749	-0,039	-0,043	0,236	0,167	0,714	-2,286	-0,14	-0,301	-0,065	-0,201	0,049
Tasa de cambio real	-0,103	-0,517	0,074	0,18	0,934	0,216	-0,025	-0,025	0,647	0,535	-0,042	-0,02
Precios externos	-0,349	0,623	-0,123	-0,039	-0,683	0,354	-1,91	1,089	-1,093	-0,521	0,007	-0,004
Aumento en exportaciones	-0,297	-0,145	0,006	0,095	-0,084	0,144	-0,352	-1,204	0,144	-0,079	-0,166	0,073
TOTAL	-1	-1	-1	1	1	1	1	-1	-1	-1	1	1
Variación en los recaudos como proporción del PIB potencial	-0,014	-0,005	-0,011	0,011	0,01	0,017	0,007	-0,003	-0,004	-0,007	0,008	0,013

Fuente: Cálculo de los autores.

crecimiento de 14% por encima de lo esperado⁴. Aún descontando el impuesto de guerra que debió ser devuelto a los contribuyentes, el impuesto de renta aportó algo menos de las dos terceras partes del incremento en el recaudo.

En relación con la reforma de 1992, aún es muy pronto para adelantar conclusiones, pero parece haber contribuido negativamente al crecimiento de los recaudos. Durante 1992 el impuesto de renta registró el crecimiento real más bajo de su historia, apenas 4%. Por su parte el IVA creció 14% en términos reales, lo cual puede haber estado asociado más a la dinámica registrada por la demanda y la importación de bienes de consumo duradero

(vehículos y piezas de ensamblaje), que a las modificaciones tributarias. A pesar de ello, se calcula que para 1993 la carga tributaria representó un 16% del PIB, lo cual no es nada despreciable si se tiene en cuenta que las medidas de desgravación arancelaria entraron en plena vigencia a partir de 1992.

B. Impacto de las reformas sobre la equidad.

Para estimar el impacto que una determinada estructura tributaria tiene sobre la distribución del ingreso, lo más adecuado es utilizar modelos de equilibrio general para captar tanto los efectos directos como los indirectos. Una metodología

menos compleja consiste en estimar, mediante la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (DANE 1985), qué proporción del gasto total por deciles está gravada, y calcular la participación de los impuestos pagados en los ingresos de cada grupo⁵. Aquí se utilizan las dos aproximaciones. La primera resume los resultados encontrados por Lora y Herrera (1993) con un modelo de equilibrio general, y para la segunda se realizó el cálculo tradicional, que capta únicamente los efectos directos del IVA y el impuesto de renta sobre la distribución del ingreso.

1. Estimación del impacto directo por deciles

En el Cuadro 3 se resumen los resultados del efecto sobre la distribución del ingreso, de los impuestos de renta e IVA. Como se puede apreciar ambos resultan levemente progresivos para 1990 y 1991. En efecto, el índice de GINI de 1990, antes de impuestos es de 0.400 y después de impuestos pasa

a 0.389. Esto significa que la estructura tributaria contribuyó con 0,011 puntos a mejorar la distribución del ingreso. Dentro del conjunto de impuestos, el IVA contribuyó con 0,002 de estos puntos. Para 1992 el comportamiento es similar, pese a que se redujo la contribución de los impuestos a la progresividad.

En este sentido, aunque la estructura impositiva es progresiva la reforma de 1992 desmejoró esta progresividad. Esta disminución en la progresividad se debió en parte a que la reforma incluyó algunos alimentos procesados dentro de la lista de bienes gravados y unificó la tarifa.

El impuesto de renta también redujo su progresividad ya que la reforma de 1992 eliminó el impuesto complementario de patrimonio, un impuesto claramente progresivo, y redujo la carga tributaria de la inversión extranjera, recargando el aumento

Cuadro 3. IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS IMPUESTOS DE RENTA E IVA

	Indice de GINI antes de impuestos	Indice de GINI después de IVA	Indice de GINI post renta e IVA	Contribución del IVA	Contribución conjunta
1990	0.400	0.398	0.389	0.002	0.011
1992	0.388	0.387	0.381	0.001	0.007
Diferencia (1990-1992)	-0.012	-0.011	-0.008	-0.001	-0.004

Fuente: Encuesta de ingresos y gastos de los hogares, Dane 1985. Cálculos de los autores.

de los recaudos en la población nacional. Otra posible explicación, aunque no existe evidencia empírica de ello, es que el aumento de la carga tributaria generó una mayor evasión, y dado que resulta más fácil evadir impuestos a quienes no son asalariados (empresarios y rentistas) la progresividad del impuesto se vió aminorada.

⁴ Por concepto de saneamiento de divisas se recaudo 26.000 millones 40,000 se debió a la duplicación del la retención en la fuente por concepto de pagos por compras (decreto 836 de 1990), 58,000 millones al fortalecimiento de la DIN y 1,500 millones a los BDI.

Los anteriores resultados contradicen los obtenidos por Lora y Herrera y los de estudios anteriores⁶, lo que amerita hacer algunas aclaraciones sobre la metodología utilizada en la estimación de la progresividad del IVA. La primera de ellas se refiere a la tarifa. El cálculo del impacto directo se realizó

⁵ Los resultados aquí presentados sólo se aplican a la población urbana ya que la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares sólo se refiere a las 7 ciudades principales.

⁶ Botero y Ruiz (1992) encontraron con la misma metodología un efecto regresivo del IVA, para una tarifa de 18%.

tanto para la tarifa efectiva como para la tarifa legal, utilizando en el segundo caso la estructura tributaria de 1992 y una tarifa de 14% para todos los bienes y servicios, y de 35% para la compra de automóviles. Mientras que con la tarifa legal el impuesto resulta relativamente neutro afectando un poco más a los deciles 5 a 9, con la tarifa efectiva el impuesto aparece levemente progresivo. El decil inferior paga un 2% de su ingreso en impuestos y el decil superior paga 3.1% del mismo. La ventaja de tomar la tarifa efectiva es que se está teniendo en cuenta la evasión. En este caso los resultados parecen indicar que ésta es menor en los deciles superiores.

Por otro lado, si se utiliza una estimación del ingreso permanente en vez del ingreso anual, la progresividad del IVA puede incrementarse. Casperesen y Metclaf (1993) encuentran que cuando se utiliza el ingreso permanente para calcular el impacto de un impuesto tipo IVA, la regresividad de éste se ve reducida e inclusive se torna progresivo. Cuando se utiliza el ingreso anual como medida de riqueza, se desconoce el hecho de que los deciles más bajos están concentrando un mayor número de personas jóvenes o viejas, las cuales reciben menores ingresos. Evidentemente no es equivalente el impacto de un impuesto sobre una persona que toda su vida recibe un ingreso bajo, que sobre otra que por su edad (jóvenes o viejos) recibe pocos ingresos pero que durante su ciclo de vida recibirá o recibió mayores ingresos.

Finalmente, es importante mencionar que el procedimiento anterior no tiene en cuenta la elasticidad precio de los bienes, de tal forma que no capta el cambio en la estructura de gastos por efecto del IVA. Tampoco tiene en cuenta otros efectos indirectos, los cuales sí son captados por el modelo de equilibrio general.

2. Resultados del modelo de equilibrio general.

El trabajo realizado por Lora y Herrera (1993) analiza el impacto distributivo de cada tipo de impuesto. Aquí se resumen las conclusiones suponiendo la presencia de todas las rigideces supuestas en el trabajo⁷ y determinando como variable de cierre el

ahorro público. De acuerdo con el modelo de Lora y Herrera, todos los impuestos resultaron tener un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso, excepto el impuesto de renta sobre las familias urbanas. Para éstas, los impuestos más regresivos son aquellos que recaen sobre las importaciones, y luego el IVA. La distribución del ingreso de las familias rurales se ve afectada en la misma magnitud con los impuestos sobre importaciones y el IVA, y resultan levemente afectadas con el impuesto de renta.

Las conclusiones del estudio sugieren que, suponiendo que la carga tributaria fuese absorbida internamente, si las familias rurales pudieran escoger, optarían por impuestos sobre la renta como mejor opción, y preferirían el IVA sobre los aranceles. Por el contrario, las familias urbanas optarían por los aranceles como mejor opción en una economía sin o con distorsiones.

Comparando los resultados obtenidos por ambas metodologías podría argumentarse que la regresividad del IVA y los demás impuestos sobre el consumo, es una consecuencia más que de la estructura y el diseño del impuesto, de las distorsiones macroeconómicas que producen. En efecto, si no se tienen en cuenta los efectos indirectos estos impuestos aparecen como neutros o levemente progresivos. Por el contrario el efecto completo captado por los modelos de equilibrio general sugiere que son regresivos.

Para analizar el impacto que sobre la equidad tuvieron las reformas de 1983 y 1986, no se dispuso de la información necesaria y es difícil saber con claridad cuál fue el impacto neto. Sin embargo, se pueden obtener algunas conclusiones a partir del examen de algunas de las medidas.

De los cambios introducidos en la estructura tributaria por la reforma tributaria de 1983, dos de ellos claramente van en contra de la equidad. El primero

⁷ El trabajo supone rigideces en precios y salarios, y movilidad imperfecta de factores.

es la ampliación de la base del IVA, su extensión al comercio y detal y la unificación de las tarifas. El segundo es el tratamiento que se dio a los diferentes tipos de accionistas, con la eliminación de la doble tributación.

La extensión del IVA al comercio y detal, al ampliar la base obligó a reducir la dispersión tarifaria, por razones de control administrativo. La reforma de 1983 aumentó la tarifa general del 6% al 10%, y de hecho la mayor parte del aumento del recaudo se logró gracias a este cambio. La tarifa preferencial del 6% se aplicó a los bienes consumidos por la población más pobre, de tal forma que el aumento en el recaudo recayó sobre este grupo⁸.

El segundo efecto regresivo que tuvo la reforma fue producto del sistema que se utilizó para eliminar la doble tributación, el cual benefició desproporcionadamente a los grandes accionistas de sociedades abiertas limitadas en contra de los pequeños⁹.

El único efecto positivo que la reforma de 1983 tuvo sobre la equidad, fue la disminución en el número de personas obligadas a declarar renta y la concentración del control administrativo en el grupo de grandes contribuyentes, los cuales representaban el 5% de los declarantes de renta y contribuían con el 80% del recaudo por dicho concepto¹⁰. A pesar de esto, el sistema siguió presentando serios problemas de equidad, fundamentalmente por la introducción de una gran cantidad de regímenes de excepción y beneficios tributarios que favorecían a los estratos superiores.

La reforma de 1986 liberó del pago de retención en la fuente al 90% de los asalariados del país. Aunque en primera instancia esta parece una medida claramente progresiva, no necesariamente lo es. Si el IVA no es progresivo o neutro, la eliminación del impuesto de renta puede empeorar la distribución del ingreso entre los otros nueve deciles, ya que no

⁸ Perry y Cárdenas (1986).

⁹ Ocampo y Perry (1983).

¹⁰ Este efecto se logró sólo hasta 1986, cuando el congreso aprobó la ley 55 de 1985.

hay elementos para compensar su regresividad. En Colombia la estructura progresiva del IVA (y casi neutra entre los estratos medios), reduce el posible impacto regresivo de la eliminación del impuesto de renta.

C. Impacto de las reformas sobre la eficacia y la simplificación administrativa

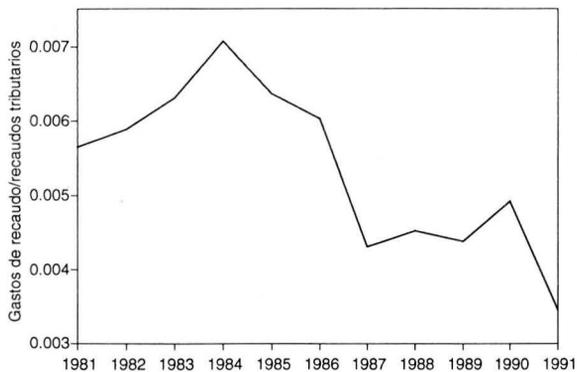
Sin duda alguna, el gran éxito de las reformas se concentró en este campo. En los Gráficos 2, 3 y 4 ilustran el costo de los recaudos, la evasión en el impuesto de renta y en el IVA, respectivamente.

Es claro que tanto el costo de los recaudos como la evasión de impuestos ha venido disminuyendo. La disminución en la evasión hasta 1986 pudo obedecer a la reducción de la carga tributaria. A partir de este año, ha sido producto de la mayor eficiencia administrativa introducida con las reformas de los años 1986, 1990 y 1992, ya que a partir de estos años la carga tributaria total se ha incrementado. El mismo comportamiento se observa en el costo de los recaudos tributarios; desde 1983 éste ha venido disminuyendo, siendo más acelerada la caída a partir de 1986. A pesar de que la reforma de 1983 no contemplaba explícitamente reformas administrativas, las simplificaciones en la declaración del impuesto la renta facilitaron su recaudo.

En 1984 empezó la tendencia decreciente del costo por peso recaudado. A pesar de que en este año se presentó una evasión inusual del IVA¹¹, que se puede explicar por la ampliación de la base y la inclusión de nuevos servicios de difícil control, los recaudos aumentaron significativamente con respecto al año anterior. Entre los factores que pudieron coadyuvar al incremento en los recaudos está la introducción del régimen simplificado para los pequeños minoristas, que asignó una cuota fija mínima de recaudo, de tal forma que para poder anular dicha cuota, los distribuidores se vieron obligados a mantener unas cuentas ordenadas de compras y ventas, y a exigir recibos a sus proveedores, presionándolos así a declarar correctamente sus

¹¹ Rodríguez y Cadena (1993).

Gráfico 2. COSTO DE LOS RECAUDOS



Fuente: Cálculo de los autores, con base en datos de Contraloría General de la República

ingresos. Se estima que en 1985 estos pequeños minoristas ejercieron el control sobre ventas de proveedores por valor \$30,000 millones¹² El hecho de que el impuesto se cobrara sobre toda la cadena de producción sin exenciones, obligó a un autocontrol por parte de los contribuyentes, facilitando además el control integrado de ambos impuestos, al permitir comparar la información suministrada por uno y otro tipo de contribuyente. Finalmente, la concentración del control en el grupo de grandes contribuyentes, los cuales respondían por el 55% del impuesto a la renta y el 97% del impuesto a las ventas hizo más efectiva la administración.

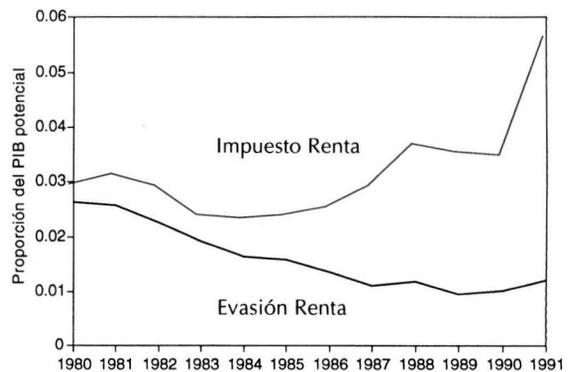
Entre las reformas más exitosas en el campo administrativo está la de 1986, conclusión derivada de la información contenida en Cuadro 2 y los Gráficos 2 a 4, conjuntamente. En 1986 los recaudos como proporción del PIB potencial aumentaron, pero los factores de política contribuyeron negativamente. La contribución negativa se concentró en los recaudos generados sobre el impuesto ad-valorem al café, el de industria y comercio y otros impuestos. Por el contrario, el impuesto de renta y el IVA presentan contribuciones positivas. El efecto de las reformas sobre el impuesto

¹² Op. Cit.

a la renta se reparte en dos años; el primero en el cual se recauda la retención en la fuente y el segundo en el cual se recoge el impuesto de renta. A pesar de que el universo de contribuyentes sobre retención en la fuente se redujo drásticamente durante 1986, la contribución de la tasa fiscal de renta fue positiva. Igualmente, para los dos años posteriores a la reforma, a pesar de que se redujeron las tarifas de tributación directa, la tasa impositiva del impuesto a la renta contribuyó significativamente¹³. La caída de los recaudos totales en este año se debió fundamentalmente factores internos. Si no se aumentó la tarifa del impuesto de renta y complementarios, la fuente del incremento en la tasa impositiva se explica bien sea por aumento en la base o en la eficacia de la recaudación. El Gráfico 3 es aun más ilustrativo; a partir de 1986 la leve tendencia creciente que se registró en años anteriores se disparó, mientras que el índice de evasión continuó reduciéndose.

Sobre la disminución en el costo de los recaudos, es importante mencionar, que parte de ésta se debió al traslado del recaudo del impuesto de renta a la red

Gráfico 3. EVASION Y CARGA TRIBUTARIA EVASION DEL IMPUESTO A LA RENTA



Fuente: Cuentas Nacionales, Dane.

¹³ La contribución significativa del impuesto de renta en 1988 se debe fundamentalmente a las rentas declaradas por Ecopetrol, entidad que fue incluida dentro del universo de contribuyentes en 1987.

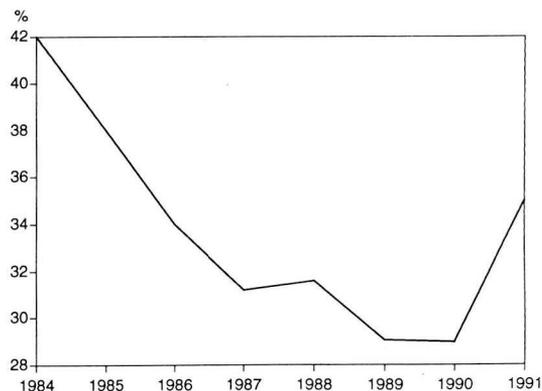
bancaria, con lo cual también se trasladó parte del costo. A la disminución registrada en los costos de la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) habría que sumarle el costo imputado a los contribuyentes y los bancos con el nuevo sistema, para obtener así el efecto neto.

En la misma línea, el Gráfico 2 ilustra la sustancial caída en el costo de los recaudos tributarios a partir de la reforma. Como se vio en el Cuadro 2, el aumento en los recaudos se debió fundamentalmente a cambios de política fiscal. De este cambio, el 11% se debió exclusivamente al saneamiento de divisas y a la gestión iniciada por la DIN¹⁴. Este inmenso esfuerzo en los recaudos no implicó un mayor costo para la administración de impuestos razón por la cual la relación costo/recaudo disminuyó drásticamente (ver Gráfico 2). De la misma manera, la mayor carga tributaria en la renta no se vio acompañada por un aumento proporcional en la evasión, a pesar de que a partir de este año la tendencia decreciente en la evasión del impuesto a la renta se frenó (ver Gráfico 3).

D. Impacto de las reformas sobre la eficiencia.

Para estimar el impacto de los sistemas tributarios sobre la eficiencia de la economía lo más indicado es utilizar modelos de equilibrio general, pues éstos permiten captar los efectos directos e indirectos que tiene los impuestos sobre el consumo y la producción. Estimaciones del impacto de los impuestos sobre la actividad económica han sido realizadas por Lora y Herrera (1993). En este artículo citaremos los principales resultados del estudio. El modelo construido por los autores, parte de un escenario básico en el cual se supone flexibilidad de precios y salarios y movilidad perfecta de factores, supuestos que se van eliminando, hasta alcanzar un escenario extremo con todas las rigideces. Los resultados se presentan en el Cuadro 4. Los ejercicios utilizan la estructura tarifaria de 1992, con una tarifa general para el IVA de 14% y 35% para vehículos. Para el

Gráfico 4. EVASION DEL IVA INTERNO RECAUDO EFECTIVO/RECAUDO POTENCIAL



Fuente: Cuentas Nacionales.

análisis de las reformas utilizaremos los resultados del ejercicio sin rigideces, ya que en el largo plazo puede suponerse movilidad perfecta de factores y flexibilidad de precios y salarios. Los resultados del ejercicio concuerdan con la teoría tradicional de incidencia fiscal, según la cual, los impuestos que más efecto tienen sobre el bienestar son los aranceles y tarifas, seguidos por el IVA y finalmente por el impuesto sobre la renta. En efecto; el impuesto que más se asemeja a un impuesto tipo «lump sum» es el impuesto de renta, ya que recae en proporción a la riqueza de los individuos, sin afectar las producciones de forma diferencial. Por el contrario, el IVA y los aranceles afectan diferencialmente la producción y el consumo. En el caso de los aranceles, si bien las industrias protegidas se benefician, la economía como un todo ve reducido su bienestar ya que, por un lado, los recursos se están utilizando ineficientemente en la producción de bienes en los que no son competitivos y por otro, los consumidores están pagando precios más caros por los productos. El IVA tiene un efecto similar, no solo reduce la utilidad de los consumidores al encarecer los productos sino que además, la existencia de bienes exentos y tarifas diferenciales afectan discriminatoriamente el consumo de los bienes y con ello la demanda agregada de los mismos.

¹⁴ Informe Financiero Anual 1991. Contraloría General de la República.

Cuando se incluyen rigideces en el modelo (movilidad imperfecta de factores, rigideces en precios, salarios y cantidades), el deterioro en el bienestar causado por los impuestos es mayor ya que éstas impiden que los recursos se re-ajusten a las nuevas características de la economía, en búsqueda de la maximización del bienestar. Bajo estas características el IVA aparece como el impuesto más distorsionador, siendo la rigidez en los salarios y el capital los factores responsables de este resultado.

Si se analizan las reformas a partir de los resultados anteriores, todas, en teoría, debieron mejorar la eficiencia, ya que los aranceles y tarifas fueron reemplazados por impuestos directos e IVA.

Otros cambios claramente orientados hacia la mejor asignación de los recursos son las correcciones por inflación introducidas en las tarifas y en los rendimientos y gastos financieros, la extensión del IVA al comercio y detal, la igualación en el tratamiento tributario para diferentes tipos de sociedades, y finalmente la liberación los mercados cambiario y comercial.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las reformas tributarias de la última década, fueron motivadas más por modificaciones estructurales de la economía, de eficiencia y de simplificación administrativa que por razones fiscales o de estabilización.

Solamente la reforma de 1983 fue motivada y se efectuó bajo una crisis fiscal profunda. A pesar de ello, no se limitó a la solución del problema coyuntural sino que se concentró en simplificar y hacer más eficiente la estructura tributaria. En este aspecto sobresalen la modificación del IVA y la simplificación en las declaraciones de renta.

La reforma de 1986 complementó las medidas tomadas en las reformas anteriores y se concentró en la equidad y la eficiencia del sistema tributario. Corrigió los efectos distorsionadores de las reformas anteriores, que teniendo como objetivo el aumento de los recaudos, presionaron demasiado la carga tributaria provocando evasión generalizada y endeudamiento de las empresas.

Cuadro 4. INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL BIENESTAR CON Y SIN DISTORSIONES

Tipo de impuesto	Cambio en el bienestar (%) DEL PIB ^a		
	Total	Rural	Urbano
IVA			
Sin rigideces	-0.46	0.22	-0.68
Con todas las rigideces	-3.20	-0.58	-2.44
Aranceles y tarifas			
Sin rigideces	-1.12	-0.83	-0.29
Con todas las rigideces	-2.16	-1.86	-0.29
Impuesto de renta y complementarios			
Sin rigideces	-0.34	1.11	-1.45
Con todas las rigideces	-0.43	1.52	-1.95

^a Costo de recaudar ingresos adicionales equivalentes a 10% del consumo, con cada tipo de impuestos.
Fuente: Lora y Herrera (1993)

Las reformas, realizadas en 1990 y 1992, adecuaron el sistema tributario a la apertura económica y la internacionalización de la economía.

La mayoría de los cambios introducidos en la estructura tributaria, salvo los de 1986 orientados hacia su modernización y adaptación a las reformas estructurales de la economía, sacrificaron la equidad del sistema tributario. La mayor eficiencia de los organismos estatales exigida por la nueva estructura económica, requería de manera indispensable de una mayor simplicidad en la estructura tributaria, obligando así a reducir la dispersión de las tarifas y las exenciones en la base, e incrementar los impuestos indirectos cuyo recaudo es más fácil y más inmediato. El único campo en el cual las reformas se pueden considerar como indiscutiblemente exitosas ha sido a nivel administrativo ya que se disminuyó el costo de los recaudos y la evasión.

Tres lecciones quedan de toda la transformación registrada en los últimos 10 años:

1. La contradicción no necesariamente se da entre eficiencia y equidad sino entre recaudos y simplificación administrativa, por una parte, y equidad, por otra. El impuesto de renta es el más eficiente y también el más equitativo. El IVA, no necesariamente requiere de una estructura tarifaria dispersa para no ser regresivo. Con una dispersión tarifaria moderada y una tarifa para consumo santuario alta, se puede lograr un IVA neutro, sin afectar severamente la eficiencia, pues un impuesto de estas características se acerca a un impuesto tipo «lump sum».

2. La concentración de las reformas en los aspectos administrativos es un factor central en su éxito.

3. Parte del éxito de las reformas colombianas radicó en que no se realizaron bajo desequilibrios fiscales inmanejables, y las modificaciones introducidas en la estructura tributaria no estuvieron presionadas por la necesidad de aumentar sustancialmente los recaudos tributarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Anwar, S. y Whalley, J. (1991), «Tax incidence analysis of developing countries». *The World Bank Economic Review*, No.3, September.
- Caspersen, E. y Metcalf, G. (1993) «*Is a value added tax progressive? annual versus lifetime incidence measures*» Working Paper No. 4387, National Bureau of Economic Research.
- Ehtisham, E. y Stern, N. (1991), «*The theory and practice of tax reform in developing countries*». Cambridge University Press.
- González, I. y Botero D. (1992), «Apagando incendios con los pobres». *Economía Colombiana*, No. 239, mayo-junio.
- Lora, E. (editor) (1991), «*Apertura y modernización. Las reformas de los noventa*». Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo.
- Lora, E. y Herrera A. (1993), «Tax incidence in Colombia: a general equilibrium analysis». Seminario sobre reformas tributarias en países en desarrollo, borrador para comentarios, agosto.
- Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), «*Finanzas intergubernamentales en Colombia*». Departamento Nacional de Planeación.
- Misión para la descentralización, (1992), «*Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*». Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.
- Ocampo, J. A. y Perry, G. (1983), «La reforma fiscal, 1982-1983» *Coyuntura Económica*, No. 1, marzo.
- Perry, G. y Cárdenas M. (1986), «*Diez años de reformas tributarias en Colombia*». Centro de Investigaciones para el Desarrollo y Fedesarrollo.
- Perry, G. y Herrera, A. M. (1993), «Tax reform, stabilization and structural adjustment in Colombia», Mimeo, Fedesarrollo.
- Perry, G. y Herrera, A. M., (1993), «Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina». Trabajo para discusión, BID.
- Rodríguez, J. A. y Cadena, H. (1993), «Es Colombia una nación de evasores tributarios? Evidencia sobre el IVA interno», Mimeo, Dirección de Impuestos Nacionales.
- Sánchez, F. (1991), «Cálculo del PIB potencial en Colombia. Una nota metodológica», *Coyuntura Económica*, Vol. 21, No.4.
- Sánchez, F. y Lora, E. (1993), «*Ahorro, inversión y crecimiento en Colombia*». Pontificia Universidad Católica de Río, BID.
- Sarmiento, E. (1992), «*La política fiscal en Colombia*»; *Cambio estructural y crecimiento*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo.
- Torres, C. (1993), «La pérdida de recaudo en el impuesto sobre la renta. Aplicación para Colombia: 1978-1992», Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana.
- Valderrama, M. T., (1991) «Impacto de la reforma tributaria de 1986 sobre la estructura patrimonial de las empresas», *Ensayos de Política Económica*, No. 19.