

La filosofía política de la reforma tributaria

EDUARDO LAVERDE TOSCANO*

“La historia ha demostrado que cuando el Estado ya no es capaz de disimular la explotación fiscal o de justificarla ideológicamente, hay peligro de que se produzca una revuelta tributaria (y por lo tanto de clase) y una intensificación de los problemas fiscales del Estado (y por tanto, de los políticos)”

J. O'Connor.

Cuando el Gobierno Nacional, por conducto de su Ministro de Hacienda, presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley que habría de convertirse en la Ley 75 de 1986, expresamente se solicitó a la opinión pública en general y a los analistas en particular, nos abstuviéramos de atribuirle al “Nuevo Esquema Tributario” una ideología política o el tratar de encasillarlo dentro de definiciones académicas. La magnitud y el alcance de la cuestión tributaria dentro del manejo del Estado; la indesconocible envergadura que puede suponer la Reforma Tributaria del actual Gobierno; el contexto social, político, económico, si que también jurídico, dentro del cual se enmarca la actividad del país, nos mueven, más aún, nos determinan a hacer esta primera aproximación a la ideología —o a su ausencia— de la Reforma Tributaria contenida en la Ley 75 de 1986 y en la que está por hacerse mediante el ejercicio de las facultades atribuidas por el Legislativo al Ejecutivo.

* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, profesor, expresidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, asesor del gobierno para la última Reforma Tributaria.

El pensamiento tutelar del señor Presidente

Dos documentos emanados de la pluma del señor Presidente nos permiten establecer el marco conceptual dentro del cual se gestó la Reforma Tributaria de 1986 o, cuando menos, el proyecto original del Gobierno el cual, de todos es sabido, por virtud de su tramitación en el Parlamento y de las concesiones que dentro del mismo es menester hacer, resultó siendo objeto de no pocas modificaciones, si bien la mayor parte de ellas no suficientes para desvirtuar la estructura primitiva de la creatura.

Los ofrecimientos de la campaña presidencial

En el curso de ésta, según versiones que corren publicadas en el libro *Hacia una Colombia Nueva*¹ éste es el enfoque del problema para el señor Presidente Barco:

“Las políticas económicas y sociales del Estado deben estar encaminadas a hacer compatibles el crecimiento sostenido de la producción y la justa distribución de la propiedad y del ingreso” (Cfr. pág. 13).

“Como en ningún otro campo, los problemas que encontrará el liberalismo en el fiscal, son inconmensurables: el desfinanciamiento general en el sector público y déficits crecientes en la mayoría de las entidades estatales. *No se trata, principalmente en el campo de la Nación, de faltantes transitorios en la financiación del presupuesto, que puedan reducirse en la medida en que mejore el comportamiento de la economía,* (subrayamos) sino de un déficit estructural. . .”

“Las repercusiones de esta situación están a la vista: desestabilización financiera de la Nación e impulso a las tendencias inflacionarias; empeoramiento de la mala distribución del ingreso; (. . .) inversión pública de carácter residual; falta de recursos para ampliar o mejorar los servicios esenciales, a la par que crecen los gastos de funcionamiento; constreñimiento del sector privado con graves repercusiones sobre la producción y el empleo, *ante el aprovechamiento privilegiado de los recursos financieros del mercado de capitales para financiar el presupuesto público*” (Se subraya, pág. 41).

1. Barco Vargas, Virgilio *Hacia una Colombia Nueva*. Ed. Oveja Negra. Bogotá, 1986.

Se trata, prima facie, pues, de buscar los mecanismos para conciliar crecimiento económico con una justa distribución de la propiedad y del ingreso, partiendo de un incuestionable supuesto: la carencia estructural de los recursos necesarios para procurar el primer objetivo, sin desatender el segundo, carencia que, necesariamente, se traduce en la agudización de los problemas que impiden el logro de esos objetivos.

En el plano estrictamente impositivo (véanse págs. 42 y 43) el sistema, a juicio del doctor Virgilio Barco, acusa una extrema inequidad, cuyos orígenes radican: en la existencia de una base tributaria 'muy estrecha'; en la ocurrencia de una 'evasión fiscal gigantesca'; y, en el 'predominio de los impuestos indirectos (que) está imponiendo los mayores sacrificios a las clases sociales que perciben los más bajos ingresos'.

El discurso de posesión

Dijo el Primer Mandatario en el acto de posesión que se diseñaría un 'Nuevo Esquema Tributario', con el cual

"... se buscará hacer más equitativas las cargas y crear un clima propicio a la inversión y al bienestar".

Son estos, planteamientos de estirpe liberal, que parten del reconocimiento de una *crisis* que halla su origen en el desfinanciamiento del presupuesto de la nación, que se traduce en una inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso, que encuentra su causa próxima en la inequidad del sistema tributario. La solución del problema, obvio debería estar íntimamente relacionada con esas causas y con su propia naturaleza: una relación de causa a efecto esto es: suprimida la causa, desaparece el efecto.

El marco socioeconómico de las Reformas en el presente siglo

Me apoyo para hacer la presentación de este capítulo, en la excelente obra de quien a la sazón es actualmente Ministro de Minas y Energía del Gobierno Barco² y en el Informe Financiero de di-

2. Perry R., Guillermo y Cárdenas S., Mauricio. *Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia*, Edesarrollo, Bogotá, 1986.

ciembre de 1986, preparado por la Contraloría General de la República³.

El período anterior a la década de los treinta

Durante este lapso, el mayor componente de los ingresos tributarios del gobierno central estaba representado por impuestos originados en el comercio exterior. "En 1912 representaban el 92% de esos ingresos"⁴. Hoy representan el 31.36%⁵ si bien, como adelante se verá, con una tendencia buscada a acentuar ese nivel de participación.

En materia de impuesto sobre la renta, establecido mediante la Ley 56 de 1918 y modificado luego por la Ley 64 de 1927, si bien al decir de *Perry*⁶ a través de formas muy rudimentarias, se llegó al punto de que en 1930 dicho tributo ya participaba en un 11% en el total de los recaudos por concepto de impuestos nacionales.

La década de los treinta

El advenimiento del Partido Liberal al poder y la necesidad de enfrentar los efectos devastadores de la crisis mundial de entonces, trajo consigo nuevos aires para el país en cuanto a la concepción general del Estado y de la tributación como instrumento de intervención por excelencia.

La tosidez de los hechos demostró que una excesiva dependencia del sector externo, sustentada en su momento por los fondos provenientes de la "indemización" por el robo del Istmo de Panamá, por la abundancia de recursos de crédito provenientes del exterior (que en su momento originó lo que entonces dió en llamarse "la danza de los millones") y por último por el desmedido énfasis en la tributación sobre las actividades de comercio exte-

3. Contraloría General de la República, *Informe Financiero, diciembre de 1986*. Ed. Contraloría, Bogotá, 1986.

4. *Perry* y Cárdenas, op. cit., pág. 15.

5. Contraloría, op. Cit. pág. 21.

6. *Perry* y Cárdenas, op. cit. pág. 15.

rior, ante un colapso como el de la Gran Depresión, equivalía a perder el piso de la actividad del Estado sin que en manera alguna se pudiera actuar sobre sus causas.

Ello hizo pensar a los Gobiernos Liberales en la necesidad imperiosa de fortalecer las fuentes internas de financiamiento del Estado, independizándolas de las fuentes externas, básicamente crédito e impuestos al comercio exterior.

En esta década, pues, mediante las Leyes 81 de 1931, 78 de 1935 y 63 de 1936, a través tanto del impuesto sobre la renta, como sobre el sucesoral, se buscó el fortalecimiento de la tributación directa, amén de haberse conseguido una sustancial modernización de la estructura tributaria del país.

Aún así, también se aumentaron los aranceles y si se menciona aquí es para poner de relieve cómo, de no haber adquirido cierta fortaleza la tributación interna, la crisis del comercio exterior generada por la segunda guerra mundial nos habría colocado en situación similar a la vivida tras el "crash" de 1929. Empero, el déficit suscitado por la nueva conflagración mundial hubo de ser compensado con una sobretasa al impuesto sobre la renta (Ley 45 de 1942) y con la elevación permanente en las tarifas (Ley 35 de 1944).

La Reforma de 1953

No obstante la concurrencia con una 'bonanza cafetera', los ambiciosos planes del régimen militar en materia de obras públicas determinaron un fortalecimiento de las finanzas del Estado, acudiendo para ello, mediante los Decretos 2317 y 2615 de 1953, dictados uno y otro al amparo del régimen de Estado de Sitio el establecimiento de la denominada "doble tributación", elevando las tarifas del impuesto para las sociedades, lo mismo que para las rentas más altas y estableciendo un sistema de retención en la fuente sobre los pagos efectuados a no residentes.

El fin de la bonanza cafetera, en 1957, generó una nueva crisis en cuanto al financiamiento del Estado (la fatalidad de nuestra dependencia del sector externo) que determinó acudir al mecanismo extraordinario de la sobretasa del 20% , lo cual se hizo mediante Decreto 107, expedido por la Junta Militar de Gobierno y que se consagró como la "Cuota de Rehabilitación Nacional".

La Ley 81 de 1960

Esta Ley —suele suceder— llevaba involucradas varias contradicciones, de tipo estructural.

- Se la concibió con la finalidad primaria de fortalecer los ingresos fiscales a fin de disponer de los recursos propios para ofrecer las contrapartidas exigidas ante los créditos del programa de la Alianza para el Progreso. Los hechos demostraron que, por virtud de esta Ley el recaudo, en vez de vigorizarse, se vió disminuído.
- Dentro de los criterios ‘cepalinos’ en boga por esa época pero también en presencia del ‘Plan Decenal’ de desarrollo, el proyecto y en particular la actividad de los parlamentarios y de lo que ellos representaban —y representan— llevaba incluída tal cantidad de excepciones, representadas bajo las formas de deducciones o de exenciones, pero todas con el calificativo de incentivos tributarios, que intrínsecamente quedaba neutralizado el primer propósito perseguido por la Reforma. Esta época, al decir de *Perry*⁷.

“... se caracterizó por el deterioro más agudo de los ingresos del gobierno que ha experimentado el país en la postguerra. En efecto, la inoportuna concesión de exenciones y deducciones en la reforma tributaria de 1960 redujo los recaudos reales provenientes del impuesto a la renta”.

El período comprendido entre 1962 y 1974.

Puede decirse —haciendo aquí un salto en el detalle— que a partir de 1962 y hasta 1971, como consecuencia, por una parte del propio comportamiento de la economía y, por otra, de las sucesivas reformas tributarias, particularmente en materia de impuestos indirectos (impuesto a la gasolina, impuesto a las ventas mediante el Decreto 3288 de 1963, vigente a partir del primero de enero de 1965, entre otros) y de las normas sobre control de la evasión contenidas en el Decreto 1366 de 1967, las arcas del Estado se vieron fortalecidas, mostrando un incremento continuo en el recaudo de los ingresos corrientes.

7. *Ibidem*, pág. 80.

Entre 1971 y 1973, la propia dinámica del país derivó en un deterioro en el recaudo de los impuestos directos y un estancamiento en los indirectos, situación que se agudizó a partir de la expedición de las leyes 4a. y 6a. de 1973, que consagraron nuevos beneficios tributarios.

La Reforma Tributaria de 1974.

Esta y la reforma de 1953 son de las pocas que, hasta la presente, no han sido la respuesta insalvable a problemas de financiamiento de la actividad estatal. Con respecto a la de 1953, recuérdese, estaba de por medio una situación de amplia bonanza cafetera y simplemente el deseo de extender los programas de inversión pública. El contexto de la de 1974, por su parte, indicaba que la provisión de recursos público podría continuarse a través del endeudamiento externo, en el abierto mercado de eurodólares.

“La motivación básica —al decir del progenitor de esta Reforma— fue la de detener el proceso inflacionario”⁸.

Esta postura no hacía más que interpretar la del propio Presidente de la República, entonces, quien en el discurso de posesión esbozó su propio criterio al respecto diciendo:

“Existe una aberrante injusticia en la forma como se grava el trabajo y se aligera el peso de los impuestos sobre las rentas de capital (Subrayamos) (. . .) Tenemos entre los países del mundo uno de los más bajos índices de participación dentro del producto nacional bruto, apenas 8 1/2, que medido con cualquier patrón es uno de los más bajos de América y del mundo”⁹.

Luego, el propio Presidente López Michelsen, al instalar un mes después de posesionado la llamada Comisión Tripartita, enderezada a diseñar la “Política de Ingresos y Salarios”, dijo:

“. . . asignamos una prioridad especial a las inversiones y gastos destinados a mejorar la condición del 50% de la población menos favorecida por la fortuna. . .”¹⁰.

8. Ibidem, pág. 256.

9. López Michelsen, Alfonso *Discurso de Posesión*, Bogotá, agosto 7 de 1974.

10. López Michelsen, Alfonso, *Discurso ante la Comisión Tripartita*, en Perry y Cárdenas. op. cit. pág. 259.

Enfoque, este último, menos ambicioso, acaso, pero de cualquier manera con el mismo sentido social, que el de la “Erradicación de la Pobreza absoluta” del actual gobierno y respecto del cual, el gobernante de 1974, encontraba una justificación filosófica para decretar y además acudiendo al mecanismo empleado —la declaratoria del Estado de Emergencia Económica— la Reforma Tributaria de ese entonces.

Fue así como, dentro de los considerandos del Decreto 1970 de 1974, por virtud del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, expresamente se adujo:

“Que la desvalorización de la moneda y consecuentemente de los salarios reales tiene su origen principalmente en las emisiones destinadas a saldar un déficit de características excepcionales;

“Que como consecuencia de este déficit, ha llegado el momento en que el Estado se ha visto precisado a aplazar el pago de sueldos y salarios a sus servidores. . .

“Que la caída de los precios de algunos de nuestros productos principales de exportación en las lonjas internacionales puede afectar gravemente el ritmo de nuestro comercio exterior. . .”

Son razones, justificaciones, enfoques y planteamiento de soluciones que en un todo se avienen con la ideología liberal, tal como de alguna manera lo comprueban las acerbas críticas que, desde entonces y desde el otro lindero de nuestra estructura partidista tradicional, se le han venido formulando a esa Reforma.

Las Reformas entre 1975 y 1982

Se hallan contenidas, esencialmente, en las Leyes 19 de 1976, 52 y 54 de 1977 y 20 de 1979. Su “idearium” —suena para éstas presuntuoso en exceso— está representado por la introducción de ajustes técnicos a la Reforma de 1974, en particular en cuanto a la incorporación del ingrediente inflacionario en la tarifación y algo en el régimen de ganancias ocasionales y, por sobretodo, es expresión de la voluntad del Parlamento, en respuesta a los grupos de presión, de “desmontar” la Reforma de 1974.

Las Reformas de la Administración Betancur

Una percepción más directa —y en buena medida participativa— del desenvolvimiento normativo durante la pasada Administración, pero en especial la significación de las cifras contenidas en el cuadro No. 1 nos permiten resumir el enfoque del anterior gobierno en el siguiente planteamiento: la financiación de la actividad estatal se tornó en un problema angustiante, expresado en la existencia de un “déficit Fiscal estructural” (Expresión que también ha recogido el señor Presidente Barco) que hacía preciso enfilar todo el esfuerzo legislativo y administrativo a enjugarlo.

Se asumió que el origen de dicho déficit radicaba en la propia estructura normativa, en la deficiente capacidad del Estado para administrar los Tributos, en los altos índices de evasión y de elusión, estimulados, a su vez, por la propia normatividad, por la existencia de comportamientos complacientes del pasado, especialmente en el sector financiero, por las altas tasas de tributación y también por la ineficiencia del Estado para administrar.

Para subsanar el mal en sus causas —como debe ser— se redujeron las tarifas, se estableció el sistema de Impuesto al Valor Agregado IVA, se extendió de manera muy marcada el sistema de recaudo del tributo a través de la retención en la fuente, se eliminó la obligación de presentar declaración de renta a un crecido número de contribuyentes (1.433.791 en 1986) que del total de declarantes representa el 64.39% y que, tratándose de personas naturales que en su conjunto participan con el 47.17% del recaudo del impuesto sobre la renta (Véase Cuadro No. 2) supone una significativa simplificación (cualitativa, pero especialmente cuantitativa) en la administración del tributo.

La Ideología Liberal

Hemos de asumir tan sólo la visión de lo que se denomina El Liberalismo Moderno, desechando en aras de la menor extensión del ensayo lo relativo —además por desueto— liberalismo clásico.

El punto que marca el tránsito de uno a otro es, acaso, la aceptación de que el poder ya no se concibe tan sólo en términos políticos, sino que el poder tiene ámbitos de valoración y muy profundos, en términos económicos, sociales y culturales.

Keynes

El viraje —admitámoslo convencionalmente— se produce a partir de la obra fundamental de Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*, experiencia inmediata de la Gran Depresión, que se tradujo en la justificación plena de la intervención del Estado, en tanto los mecanismos automáticos de la asepsia social, *especialmente en épocas de crisis*, no funcionan o, cuando menos, no en forma suficiente. Así, el ente social debe apelar al Estado para procurar a través de él altos niveles de inversión, pública, claro está y desarrollar la política distributiva a través de impuestos capaces y suficientes de financiar esos altos niveles de inversión.

Roosevelt

La ideología representada por el Liberalismo Moderno comenzó a ponerse en práctica de inmediato por el presidente F. D. Roosevelt cuya visión de su primera —y posteriores— administración se revela en lo dicho por Ickes, Secretario del Interior:

“El derrumbamiento de la vieja economía nos ha forzado a considerar, como nunca se hizo, *la responsabilidad adquirida por el gobierno*. Sabemos ahora que tenemos que considerar un nuevo orden social”¹¹ (Subrayamos).

Fue lo que condujo a Roosevelt a preconizar una política general de subordinación de los intereses privados a los públicos, mediante el fortalecimiento de los poderes del gobierno, abogando, por ejemplo, por la elevación de los impuestos, justamente para que el Estado pudiera emprender las obras públicas que le permitieran sortear la crisis.

Kennedy

Fue Kennedy otro exponente del liberalismo moderno. Al acceder a la presidencia de la República, a comienzos de los sesenta el índice de desempleo se hallaba en el 8.1%. Su estrategia no fue ciertamente ortodoxa: se basó en el fortalecimiento de la in-

11. Ickes, cita de Molina Gerardo, en *Breviario de Ideas políticas*. Tercer Mundo, Bogotá, 1981, pág. 68.

versión pública y estímulo de la privada, “clave, decía, de nuestra economía de libre empresa”; en alzas en la tributación y en el no desdén de un presupuesto deficitario.

López Pumarejo

Habiendo propiciado el gobierno de Olaya Herrera el tránsito fecundo hacia la implantación de las doctrinas del Liberalismo Moderno, es en la convención liberal de 1935, cuando en el proyecto presentado por Alejandro López se despliega la tesis fundamental del Intervencionismo de Estado, hecha realidad normativa e institucional bajo el gobierno de López Pumarejo. Para adelantar los programas liberales.

“... López vió que era imprescindible la injerencia del Estado —dice el profesor Gerardo Molina— (. . .) Había que limpiar por eso el Estado de Handicaps dañinos (. . .) Por la misma razón había que dotar a éste de recursos económicos, con lo cual se esbozaba la reforma tributaria. . .”¹².

Lleras Restrepo

Ha sido consecuente y reiterativo el señor Expresidente en cuanto a su visión de lo que debe ser la concepción liberal de la tributación. Defensor, también, del intervencionismo de Estado, su pensamiento alrededor de este tema se halla resumido en su discurso pronunciado en 1972 bajo el título “El Liberalismo Colombiano”, a través del cual expresa que la Intervención del Estado debe servir para lograr una mayor libertad, mayor igualdad y mayor fraternidad. Sintetiza de la siguiente manera ese pensamiento el profesor Gerardo Molina:

“El Liberalismo colombiano ha sido enemigo de la tesis *conservadora* (Se subraya) de la neutralidad del impuesto, por lo cual se ha erigido en adalid de la utilización de la tributación, no como simple manera de allegar fondos, sino con el fin superior de corregir los desajustes sociales. Por la vía impositiva se puede lograr cambios apreciables en la sociedad, pues si el Estado posee finanzas prósperas, puede avanzar hacia la igualdad de oportunidades. (. . .), asegurando servicios como

12. Molina, Gerardo, op. cit., pág. 78.

el de la salud, la educación y la recreación. Fomentar estos servicios *es tarea irrenunciable* (subrayamos) de los gobiernos si desean organizar una sociedad de tendencia igualitaria, así como le corresponde asegurar que la redistribución de la carga tributaria no se vea burlada por la traslación del impuesto, expediente que permite a comerciantes y empresarios valerse del alza de precios para escapar a los mayores impuestos, a costa naturalmente de los consumidores. En una sociedad de marcada tendencia al monopolio como es la nuestra, este fraude a la justicia fiscal no es un devaneo ocioso sino una realidad de cada hora. El intervencionismo estatal no ha actuado en este importantísimo dominio”¹³.

Si bien son expresiones de hace casi tres lustros, su importancia y vigencia se hacen evidentes, por ejemplo, ante la denuncia hecha por el Editorialista del diario “El Tiempo” el pasado 23 de marzo, en la cual reclama la intervención del Liberalismo e indirectamente del Estado mismo, para atacar un problema que, en las palabras del doctor Lleras, es de todas las horas: el de monopolio económico, fenómeno no muy ajeno al de la tributación.

Agudelo Villa

Parte la visión liberal del doctor Hernando Agudelo Villa, del diagnóstico acerca de las causas de nuestra actual crisis:

- La concentración de la riqueza y del ingreso.
- El auge del desarrollismo que, dice, es una filosofía económica que *coloca su acento en la producción* y pospone, para más tarde, lo relativo a la distribución.
- La fuerza del denominado ‘neoliberalismo’, diferente del liberalismo moderno y que más bien es un renacer del liberalismo clásico, cultor de la libre empresa y en las leyes del mercado.
- El incremento de la dependencia externa.
- El efecto disolvente sobre la existencia de los partidos políticos, causado por el Frente Nacional.

Recabemos sobre dos de esos cinco elementos del diagnóstico de Agudelo: el sentido del énfasis en la disyuntiva desarrollo vs. distribución y en la gravedad que para el país reviste la excesiva

13. Ibidem, pág. 82.

dependencia del sector externo, particularmente en cuanto concierne a las fuentes de financiamiento de la actividad estatal. Ha dicho sobre el particular:

“El pensamiento liberal colombiano, precisamente cuando las fuerzas progresistas habían logrado en 1974 un extraordinario triunfo y estábamos saliendo de los gobiernos compartidos, fue inficionado por el nuevo credo conocido en nuestro medio como “desarrollismo”, ahora como *economía de oferta* (subrayamos) que había salido abrumadoramente derrotado en las elecciones presidenciales de entonces”¹⁴.

Es un planteamiento que formula ante los problemas de desfinanciamiento del Presupuesto Nacional y la incidencia que ello tiene en la actividad redistributiva del Estado.

“Finanzas públicas que se fundamentan —ha dicho también Agudelo— en un régimen tributario elástico, progresivo y eficaz para arbitrar recursos provenientes del ahorro nacional y del exterior bien utilizados, para financiar un alto presupuesto público y ejecutar una política de inversiones que obedezca a estrictas prioridades, es base esencial de la política económica y social, dentro de un régimen de empresa privada y de formas democráticas de gobierno”¹⁵.

Los documentos oficiales del Partido Liberal

En tanto la Reforma cuyo análisis —necesariamente parcial— constituye el objeto del presente artículo tiene origen estrictamente oficial, conviene mirarse, también, a la luz de documentos oficiales del partido. Hemos querido aquí referir algo que sobre el tema de la filosofía de la tributación se expuso, por ejemplo, en el no muy remoto Foro Liberal de Sochagota:

“4. El Partido Liberal debe diferenciarse de las tendencias neoliberales básicamente identificadas con las neoconservadoras, clasificadas en nuestro medio como ‘desarrollistas’ y

14. Agudelo Villa, Hernando, *Liberalismo: Crisis y Desarrollo*, ed. Presencia, Bogotá, 1984, pág. 35.

15. *Ibidem*, pág. 76.

que tienen en común el propósito de restablecer un anacrónico liberalismo económico, mediante el predominio de la economía de mercado a escala nacional e internacional y la *máxima limitación de la acción intervencionista del Estado*. (El subrayado no es del texto).

“10. El liberalismo tiene que recuperar la iniciativa para dotar al país de un régimen tributario que sea realmente progresivo, elástico y eficiente, para poder arbitrar, en los diversos niveles, los recursos indispensables para cumplir el propósito central de satisfacer las necesidades básicas de la población, sostener la administración y financiar los servicios públicos.

“11. El Liberalismo debe ratificar su tesis de que el aumento sustancial de los recaudos tributarios de la Nación que exige el incremento de los gastos sociales, hay que hacerlo principalmente a través de impuestos directos a la propiedad y a las altas rentas”¹⁶.

El Pensamiento Conservador

Las diferencias ideológicas entre nuestros partidos políticos tradicionales, se dice con frecuencia, no existen. Si acaso, se aduce, existirán diferencias de actitud, de ‘talante’ se revela no sin cierto eufemismo. Ello, infortunadamente va tornándose aceleradamente en realidad, máxime si nos enfrentamos a las políticas desarrolladas por los últimos gobiernos, de cara a las cuales las manifestaciones de ‘indoctrinarismo’ —permítasenos la expresión— son ostensibles. Así, los postulados ideológicamente ayer del partido liberal, son ejecutados hoy por un gobierno conservador y, desde luego, criticados por los representantes de aquel. Mañana, las aspiraciones políticas de los conservadores son elevadas a la categoría de acto de gobierno por un liberal, pero entonces cuestionadas por un conservador.

Ello se enmarcaría a la luz de lo que el Jefe del Nuevo Liberalismo integra en el segundo de los cuatro puntos fundamentales de su programa político: “Conquista y fortalecimiento de la identidad cultural de los colombianos”¹⁷.

16. Partido Liberal Colombiano, *Foro Liberal de Sochagota*, Documento de Trabajo en Agudelo, op. cit., pág. 241.

17. Galán, Luis Carlos, *Nueva Colombia*, Coeditores, Bogotá, 1982, pág. 32.

Empero, dentro de ese contexto, uno de los aspectos ideológicos donde de mejor manera puede observarse el deslinde entre una u otra concepción del Estado y de sus instituciones, es en el campo de la tributación.

En dos pilares conceptuales se centran las posturas, por una parte, del liberalismo moderno y, por otra, del conservatismo propiamente tal o de formas de expresión del mismo como el neoliberalismo o el neoconservatismo:

En el intervencionismo de Estado, promovido y defendido por la ideología liberal moderna, a la vez que atacado y en veces vilipendiado por el pensamiento conservador. El otro apunta hacia el sentido de la acción —intervencionista, conciliadora, indicativa, tolerante, gendarmen, etc., según sea— del Estado, fundamentalmente hacia el objetivo donde se coloque el énfasis de su gestión: en la distribución del ingreso y de la riqueza, o en el desarrollo económico. Los demás temas, por su afinidad, se tornan en variaciones de uno u otro.

Así por ejemplo, según lo revela el artículo central de la Revista “Informe Financiero” de la Contraloría General de la República, correspondiente al mes de diciembre de 1986¹⁸, uno de los exponentes antiintervencionistas e intérpretes de los orígenes y de la naturaleza del ‘crash’ de 1929, von Hayek, encuentra en el intervencionismo de estado causa y naturaleza de la crisis, pues distorsiona el funcionamiento espontáneo de la sociedad y no deja operar el libre juego de las fuerzas del mercado que regulan automáticamente el sistema. Es una postura que halla todo el dramatismo de su carga ideológica en la expresión del propio von Hayek, según la cual,

“Cada uno puede vivir de manera libre y creativa, al precio de las desigualdades sociales”¹⁹.

Uno de los exponentes más calificados de ese neoliberalismo, identificado con la famosa —más, parece, por sus fracasos que por sus aciertos— ‘Escuela de Chicago’, el profesor Milton Friedman, en unión de su esposa Rose, apuntan contra lo que denominan La

18. Contraloría, op. cit., pág. 9.

19. Hayek, en Contraloría, op. cit., pág. 9.

Tiranía del Statu Quo²⁰ que es el fenómeno de la 'estatización', enemigo feral del sistema de libre empresa, conformado por el llamado 'triángulo de hierro', integrado, como alianza, entre los políticos (legisladores), los burócratas que administran la ley y los beneficiarios del sistema jurídico, representados por los grupos de presión. La ruptura de ese triángulo, la eliminación de esa tiranía, dice Friedman, se lograría mediante enmiendas tendientes a:

- a). Dar al presidente un voto particularizado.
- b). Substituir el impuesto sobre la renta, supuestamente progresivo actual, por un auténtico impuesto de tipo fijo.
- c). Exigir a la administración federal que mantenga el aumento de la cantidad de dinero que emite a una tasa fija año tras año".

Es el mismo tipo de preocupaciones que reiteradamente ha expresado el Jefe Conservador Alvaro Gómez. Paradójicamente, si se compara con la visión de von Hayek acerca de las causas y la estructura de la Gran Depresión, esta es la explicación que da el doctor Gómez acerca de lo que él denomina el fracaso del actual modelo de organización colombiano:

"... está representado de manera inconfundible en el hecho de que una mayor intervención del Estado en la vida de los ciudadanos no ha logrado producir un mayor grado de bienestar social. . . El Estado encuentra que lo que se demanda de él es cada día superior a sus propias capacidades ejecutivas y es así como se han venido rebajando sustancialmente los estándares —la calidad de la vida— de la población y, mirados comparativamente con otras naciones en desarrollo, los colombianos hemos perdido terreno relativo en los últimos años. . . Ha habido en los últimos años, desde luego, un proceso relativo de desarrollo. Pero todos los índices que lo miden resultan insuficientes para que pudiéramos decir, triunfalmente, que nuestra sociedad ha tenido éxito en éste sentido. Las proporciones del desarrollo presente son, aparentemente, en términos absolutos, superiores a las de hace algunos años, *pero la magnitud de las necesidades sociales es muchísimo*

20. Friedman, Milton y Rose, *La Tiranía del Statu Quo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1a. ed., 1984, trad. J. M. Alvarez y A. Pérez, pág. 197.

mayor, ha crecido a un ritmo geométrico, y este desequilibrio se hace demasiado visible en los tiempos actuales”²¹ (Hemos subrayado).

Es decir que, como von Hayek, la causa de todos los males de la Nación se halla en el intervencionismo de Estado y, si bien admite que ha habido crecimiento económico, el descuido de las necesidades sociales ha permitido que estas crezcan con mayor velocidad que las soluciones.

Ahora bien, en el campo estrictamente impositivo, el pensamiento de Gómez se resume en las siguientes palabras suyas:

“Una rebaja de impuestos que incluya, así mismo, la eliminación de la doble tributación, tiene el efecto de aumentar los recaudos netos del Estado, de reincorporar algunas industrias y sociedades a la tributación legal, y sería el principio de una gran reforma del espíritu productivo, de manera que el esfuerzo, la honradez, la dedicación, la creatividad, los impulsos progresistas, pueden ocupar nuevamente un lugar destacado dentro de la escala de los valores comunes de la Nación” (En, 31/82)²².

Los objetivos y los instrumentos de la Reforma Tributaria de 1986

Con una mejor perspectiva hoy, que cuando se debatía su expedición en el seno del Parlamento, si bien, lo admitimos, no suficiente aún para emitir un juicio definitivo sobre la misma, hemos de concluir, diríase que rotundamente, que la Reforma Tributaria contenida en la Ley 75 de 1986 persigue dos grandes objetivos, no obstante que a juicio de muchos analistas, ha dejado de lado uno que, dadas las circunstancias y los antecedentes de casi todas las reformas de este siglo, se ha considerado siempre fundamental.

La simple presentación de unos y otro, cotejada con lo dicho en los capítulos precedentes, relevan al autor del ensayo, de emitir una opinión acerca del tema central del mismo, es decir, de defi-

21. Gómez Hurtado, Alvaro, en *El Pensamiento Económico-Social de Alvaro Gómez*, de Bermúdez, Alberto, Plaza y Janes, Bogotá, 1985, pág. 135.

22. *Ibidem*, pág. 198.

nir cual es la filosofía política de este Reforma Tributaria. El lector, ciertamente, con cierta sonrisa, como dijo el maestro Jaime R. Echavarría en reciente artículo en "El Espectador", llegará a su propia conclusión.

Estimular la Capitalización y la Inversión en el Sector Productivo

El Estado, con respecto a este fin fundamental de la Reforma, se desprende en buena medida de su potestad interventora y a través de medidas que él mismo considera de estímulo, deja en manos de los particulares la decisión de realizar ciertas actividades, como capitalizar en invertir, que hoy, con carácter prioritario, el mismo Estado considera buenas *para el desarrollo del país*. El Estado así lo quiere, así lo manifiesta, pero no hace nada para conseguir ese propósito, es decir, no interviene, limitándose, entonces, a ejercer la tarea de gendarme.

Así, los resultados de la Reforma en cuanto respectan a este objetivo medular de la misma, quedan bajo la responsabilidad de los particulares y entonces, el éxito de la Reforma, que necesariamente no se obtendrá en el inmediato plazo sino, acaso, en el mediano o aún en el largo, no dependerá de la acción del Estado, sino del propio comportamiento de la economía, esto es, de las fuerzas del mercado.

¿Cuáles son los instrumentos contemplados en la Reforma para arribar a este objetivo?. Son varios y algunos de ellos tienen la virtualidad de tender a satisfacer el otro gran objetivo de la misma. Veámoslos:

- La significativa reducción en las tarifas.
Es una medida teóricamente apta para lograr el propósito buscado, en tanto "el menor egreso" originado en la reducción de las tarifas ("utilidad liberada", se denominaba en el proyecto de ley) se puede convertir en excedente disponible para el ahorro o para el consumo lo cual, en términos de demanda, estimula la producción.
- Eliminación de la Doble Tributación.
Satisfaciéndose así viejos y conocidos anhelos, por virtud de la sustancial reducción de la tributación del conjunto socie-

dad-socios o accionistas, es éste en teoría, un instrumento igualmente idóneo para propiciar la capitalización y el ahorro y por las mismas razones señaladas en el punto anterior.

- La no deducibilidad del componente inflacionario de los gastos financieros.

Es esta una medida, ha de admitirse, con un sabor más intervencionista que la mayoría de las demás de la Reforma. Debe conjugarse con los otros instrumentos concebidos para estimular la capitalización y la inversión pues se trata, aquí, de desestimular el endeudamiento como fuente de financiación del capital de trabajo de las empresas con lo cual se pretende, a la vez, que sea con aportes de los socios o de los accionistas, según sea, como ese capital de trabajo se provea a los negocios.

- Estímulo a la constitución de ahorradores institucionales
La Reforma propende por la creación de entes tales como fondos de pensiones y fondos mutuos de inversión, constituidos con ahorros de las empresas y de los trabajadores y que tienen como parte de su objeto social la inversión en valores.

- La autorización para reajustar el costo de los activos.
La Reforma autoriza a todos los contribuyentes para reajustar el costo fiscal de todos sus activos fijos, hasta concurrencia del valor comercial, neutralizando así eventuales ganancias ocasionales que puedan obtenerse por su futura enajenación, lo cual se traduce, una vez más, en menor nivel de tributación y, por ende, en una mayor capacidad de ahorro o de consumo, amén de que el reajuste puede significar, per se, mejoramiento nominal del potencial económico del contribuyente.

- La amnistía patrimonial
Partiendo de la consideración de que los patrimonios que hoy son objeto de amnistía corresponden a utilidades ocultas del pasado, la medida tiene por objeto (además de suplir, en la coyuntura, la baja en el recaudo provocada por la Reforma, en general) sanear la situación patrimonial de los contribuyentes, de manera que puedan disponer de recursos 'legalmente aptos' para alentar el mercado.

Administrar el Tributo

Es éste, a no dudarlo, el otro gran objetivo de la Reforma. El Estado se propone, así, ser el más firme gendarme de la actividad económica de los contribuyentes a fin de velar por que

“... la aplicación recta de las leyes deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia, y que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación” (Art. 31, Ley 52 de 1977).

El Estado admite sin ambages su debilidad frente a la tarea de administrar los impuestos, no obstante las sucesivas reformas que se han adelantado para mejorar este marco de su actividad. Reconoce por este conducto que esa debilidad propicia la conducta elusora y evasiva de los contribuyentes y pretende ver, *también en el mediano y acaso en el largo plazo*, el filón que le redima en la reducción en el recaudo que la Reforma, insisto, a juicio de muchos entendidos, supone.

Con mayor enjundia aún que el otro gran objetivo de la Reforma, la Ley 75 de 1986 y sobretudo las facultades que por virtud de ella se atribuyen al Ejecutivo, persiguen la posibilidad de que, por fin, el Estado pueda administrar a cabalidad su propio sistema tributario.

No quiso, sinembargo, el Gobierno, adelantar la totalidad de la reforma en este sentido como se debía, es decir, comprometiendo la voluntad política del Parlamento, ni este fue capaz de asumir su responsabilidad en esta ruta. Aquel, acaso, porque entendió que el Congreso no se hallaba aún preparado para enfrentar la reforma que correspondía, éste quizás, porque no estaba dispuesto a atender el costo político que el hacerlo podría involucrar.

Musgrave, mentor de innumerables reformas en el mundo, entre ellas en parte la colombiana de 1974, dijo en un foro celebrado en Bogotá en el año de 1979.

“La Ley debe ser razonablemente justa, la administración razonablemente competente y, sobretudo, debe haber apoyo político para hacer cumplir la legislación tributaria. El fracaso en este sentido, como reflejo de la falta de voluntad

de la estructura política es muy frecuentemente el verdadero origen de las dificultades. Unos pocos jueces firmes, respaldados por el Presidente, el Ministro y subalternos, podrían hacer maravillas, en donde misiones de reformas tributarias fracasan; y, seguramente ellos no tendrían éxito sin ese respaldo. Así, es fácil para los reformadores fiscales encontrar respaldo entusiasta con los ministerios de planeación, pero el Ministerio de las Finanzas, donde se enfrenta la presión final, es cosa diferente”²³.

Los instrumentos empleados por el Legislador para arribar a la meta de la administración del tributo fueron, pues, los siguientes:

- Virtual eliminación del régimen de excepciones
El sistema tributario colombiano acusaba una total desvertebración, originada en el sinnúmero de excepciones que, paulatina y crecientemente se le venían siempre introduciendo, las más de las veces, como fruto de concesiones que la introducción de cada reforma significaba. En aras, seguramente bien intencionada, de la pretensión de estimular ciertas actividades o de proteger instituciones o situaciones, el régimen terminó invadido de exenciones, de deducciones y de descuentos tributarios, de manera tal que para el Estado resultaba mucho más ardua —imposible, diríase— la tarea de administrar las excepciones, que las propias reglas generales. Por ello, ligado también a la reducción en las tarifas, lo cual compensa la eliminación de ‘beneficios’ se derogó la mayor parte de las normas que las consagraban.
- La reducción de las tarifas
Medida, por otra parte enderezada a desestimular la evasión y la elusión fiscales, lo cual comporta, intrínsecamente, un ingrediente de administración, en tanto parte de ella se orienta al control de una y otra.
- La eliminación de la doble tributación
En tanto reducción de tarifas y en tanto, también, suprime un área donde el Estado ejercía control.

23. Musgrave, Richard, *La Tributación y el Desarrollo Económico*, Conferencia, en *La Estructura Fiscal Colombiana*, U. Javeriana, Bogotá, 1979. pág. 22.

- La unificación en el tratamiento de todas las sociedades nacionales.
En la medida en que permite un manejo uniforme del control de las mismas, lo cual redundará en la simplificación de la administración.
- La extensión del régimen de retenciones.
El Estado, de 1983 hacia adelante, ha encontrado en el sistema de recaudo efectuado a través de la retención en la fuente, el mejor aliado en su tarea de administrar el tributo, no sólo por el mismo efecto del recaudo en sí, sino por los instrumentos de control a la evasión que ello le provee. Las cifras revelan (Véase cuadro No. 3) que más del 54.4 del total del recaudo efectuado en 1986 (Obsérvese que los datos de retención están calculados sólo hasta noviembre) se efectuó a través de este mecanismo.

La Reforma de 1986 acentúa, aún más, el énfasis en este mecanismo, consagrando para el Ejecutivo facultades más amplias de las que antes disponía, para extender el sistema de retención en la fuente, virtualmente a todas las transacciones civiles, comerciales y laborales.
- La simplificación en las tablas de retención
Como resultado de la eliminación de excepciones tales como la cesión de rentas de trabajo entre cónyuges, de descuentos personales y por personas a cargo, por pagos de salud y educación, la tabla de retención en la fuente (que antes exhibía tres alternativas) se simplifica sustancialmente, lo cual redundará en la posibilidad para el Estado de controlar su aplicación.
- La "amnistía" de procesos.
Sin que en todos los casos corresponda exactamente a la noción de amnistía y sí, en la mayoría de las situaciones a transacciones quiso el Legislador hacer 'tabla rasa' y desprender a la administración y a la jurisdicción contenciosa del control de un sinnúmero de procesos, cuya creciente acumulación impedía, en la práctica, desplegar todo su potencial. Ello le permitirá, hacia el futuro, tanto a la Administración, como a los jueces de lo contencioso administrativo, orientar todos sus esfuerzos hacia las nuevas situaciones que surjan a partir de la Reforma.

- **Asalariados no declarantes**
La ratificación y depuración de la medida adoptada por la legislatura de 1985, en el sentido de eliminar la obligación de presentar declaración de renta a algo así como un millón quinientos mil asalariados, deja al Estado libres muchas manos a muchos otros recursos para concretar todos sus esfuerzos de administración en las 792.867 (Véase cuadro No. 2) declaraciones restantes.
- **Las facultades extraordinarias**
Es en este punto donde a nuestro juicio —y así se lo expresamos al señor Ministro de Hacienda en el curso del debate sobre la Reforma, sostenido con el Nuevo Liberalismo— se encuentra 'la verdadera reforma, El Parlamento, no ya propiamente en su sabiduría, sino en su recato, se desprendió de facultades que le son inherentes y se las atribuyó al Ejecutivo, para introducir todas las reformas imaginables al procedimiento tributario. Ello, sin lugar a dudas, confirma nuestra apreciación en el sentido de que el otro gran objetivo de esta Reforma está centrado en la intención del Estado de poder administrar los impuestos y, en particular, de controlar la evasión fiscal.

El objetivo que dejó de lado la Reforma

Sin la intención de entrar en polémicas innecesarias a estas alturas, simplemente partiendo de la observación estrictamente objetiva, en el sentido de que si se le reduce la tributación al 84% de los contribuyentes, no es posible esperar en el inmediato plazo una mejora en el recaudo, no obstante los fondos únicos, coyunturales que suministran las amnistías. Más aún: el recaudo debe verse deteriorado. Eso lo vislumbró, sin mayor perspectiva, es cierto, pero con toda su sabiduría y toda su experiencia, el profesor de Harvard Richard Musgrave, refiriéndose concretamente al proyecto de reforma tributaria, en foro auspiciado por la Contraloría General de la República y celebrado en la ciudad de Bogotá, a finales de 1986.

Este resultado, en medio de una situación de crisis abiertamente reconocida, ante la necesidad impostergable de que el Estado actúe, intervenga decididamente, ante el propósito fundamental de este gobierno de erradicar la pobreza absoluta, fin para el cual

resulta menester, de manera vital —nuevamente— la intervención del Estado a través, especialmente, de la inversión pública, resulta abiertamente irreconciliable.

Si las finanzas públicas requieren un vigoroso fortalecimiento, 'aquí y ahora', ¿cómo es posible diferir su solución en el tiempo y diferirla a unos eventuales resultados futuros —que pueden ser y pueden no ser— que dependen de que los dos propósitos fundamentales de la Reforma se conviertan en realidad, lo cual necesariamente tendría ocurrencia en el mediano o largo plazo? Desde el punto de vista de la filosofía Liberal ello representa, cuando menos, una inconsecuencia que el gobierno tiene que enfrentar, acaso con recursos provenientes del endeudamiento externo y acaso también —pero también hacia el futuro— con los recursos que le proveerá la actividad del comercio exterior, a través de la reforma administrativa de la Dirección de Aduanas, respecto de la cual, en términos de fortalecimiento el Ejecutivo tiene, al parecer, marcadas esperanzas, lo cual, por otro lado, no haría sino contrastar, más aún, el peso de la tributación indirecta —agudizado por el buen comportamiento en el recaudo del IVA— con respecto a la imposición directa, situación que, también, va en contravía de claros postulados liberales.

Reformas como ésta, desde luego, se miden, no tanto por su propia concepción, como por sus resultados. Debe confiar como colombianos, sí que también como liberales, en que los de ésta serán fructíferos para el país, pero sobretodo, fructíferos oportunamente.

CUADRO No. 1
Ingresos Corrientes del Gobierno Nacional - Reconocimientos 1980 - 1986
(Millones de Pesos Corrientes)

Conceptos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I. Ingresos corrientes (A + B + C)	140.515	176.992	225.596	243.927	306.652	464.677	705.581
A. Actividad doméstica	82.438	108.705	143.942	150.960	210.166	283.254	381.136
1. Rentas y complementarios ¹	50.045	66.831	78.882	79.532	98.151	129.060	184.888
2. Ventas sobre bienes internos	17.753	18.948	38.671	40.561	71.885	98.206	126.037
3. Ad valorem gasolina y ACPM	10.222	17.546	20.112	24.722	30.609	37.718	46.493
4. Timbre nacional	4.438	5.380	6.277	6.345	9.521	18.270	23.718
B. Sector externo	52.908	58.834	67.976	69.248	80.657	136.256	221.266
1. Aduanas y recazos	22.725	28.955	34.735	38.998	43.499	55.445	81.567
2. Ventas sobre bienes importados ²	14.806	17.159	21.281	21.357	25.827	39.078	63.459
3. CIF 8% a importaciones ³	-	-	-	-	-	21.746	36.952
4. CIF 2% a importaciones ⁴	1.840	2.519	2.730	3.192	2.878	7.343	10.481
5. Ad valorem 2,5% al café ⁵	10.153	6.957	6.153	3.801	2.686	4.510	11.393
6. Ad valorem 4% al café	3.384	3.244	3.077	1.900	5.767	8.134	17.414
C. Otros	5.149	9.453	13.678	23.719	15.829	45.167	103.179
1. Fondos especiales ⁶	-	-	-	-	-	13.944	31.825
2. Tasas y multas	4.056	4.448	5.792	6.829	8.863	14.756	17.225
3. Transf. Federales y Ecopetra ⁷	-	-	-	-	-	19.570	-
4. Restos ⁸	1.093	5.005	7.886	16.890	6.966	16.467	34.559
II. Ingresos de capital (D + E + F + G)	60.869	88.720	95.029	131.932	187.785	206.128	239.838
D. Crédito interno	200	815	15.310	56.044	78.280	130.866	130.245
E. Crédito externo	21.189	31.628	20.517	4.848	106.908	73.527	102.092
F. Recursos del balance	8.364	8.233	1.766	16.107	2.597	1.735	7.501
G. CEG parte no corriente	31.116	48.044	57.436	54.933	-	-	-
III. Total Ingresos (I + II)	201.384	265.712	320.625	375.859	494.437	670.805	945.419

Nota: Ingresos ajustados para efectos comparables; excluye parte no tributaria de la CFC.

1. Incluye remesas.
2. Corresponde al recaudo. En ventas, reconocimientos para 1985 y 1986.
3. Crendo por la Ley 50/84.
4. Equivalta al 1,5% ; la Ley 68/83 lo fija en 2% .
5. Antes CEC, parte tributaria.
6. Se incluyen en el presupuesto con la Ley 55/85.
7. Rentas ocasionales según Decreto 399/86 y convenio cafetero de 1986.
8. Incluye depósitos aplicables a rentas y recuperación cartera, muy altos en 1986.

CUADRO No. 2

**Número y Valor Declaraciones de Renta
por Tipo de Contribuyente
1980 - 1986**

Año	Número de Declaraciones			Valor neto (Mill. de 4)		
	Personas naturales	Personas jurídicas	Total	Personas naturales	Personas jurídicas	Total
1980	1.804.221	72.730	1.876.951	19.452	23.700	43.152
1981	2.070.184	75.421	2.145.605	23.205	26.144	49.349
1982	2.193.134	83.212	2.276.346	27.633	39.678	67.311
1983	2.323.250	82.079	2.405.329	38.242	38.697	76.939
1984	2.026.057	86.970	2.113.027	42.975	50.193	93.168
1985	2.037.043	91.526	2.128.569	52.964	64.189	117.153
1986 ¹	2.133.788	92.870	2.226.658	80.758	90.457	171.215

1. Información preliminar a noviembre. Para efectos de comparación el número de declaraciones, personas naturales, incluye 1.433.791 asalariados no declarantes. El valor neto, personas naturales, incluye \$32.470.6 millones correspondientes también a los no declarantes.

FUENTE: Informes Financieros, Contraloría General de la República, Informes de recaudo, Dirección de Impuestos.

CUADRO No. 3

**Impuesto sobre la Renta
Recaudo por Retención en la Fuente
Información a Noviembre
(Millones de Pesos)**

Modalidad	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Salarios	9.135.2	11.098.0	12.901.5	15.614.7	20.371.9	27.601.5
Dividendos	2.124.5	2.376.9	3.099.9	4.051.5	4.797.0	6.450.7
Rendimientos financieros	1.692.4	2.539.3	3.170.3	4.755.6	8.027	12.325.6
Loterías, rifas, etc.	443.4	511.2	743.8	995.6	1.079.8	1.418.7
Honorarios	250.2	1.328.5	1.678.0	1.785.1	3.410.3	5.235.8
Comisiones	123.0	583.4	718.7	784.3	1.802	2.890.1
Arrendamientos	0.0	0.0	47.6	499.2	579.8	905.6
Pagos exterior renta	0.0	0.0	88.9	524.3	1.329.9	2.652.3
Pagos exterior remesas	0.0	0.0	98.3	1.523.7	2.544.4	4.005.5
Patrimonio	0.0	0.0	0.4	15.3	168.3	197.0
Servicios	0.0	0.0	709.7	4.780.2	6.719.0	10.865.4
Participación socios	0.0	0.0	15.8	101.3	379.0	0.0
Compras	0.0	0.0	0.0	0.0	4.894.8	17.266.3
Enajenación activos	0.0	0.0	0.0	0.0	440.8	1.337.3
Otras retenciones ¹	579.8	727.4	1.463.1	0.0	0.0	0.0
Total retenciones	14.348.5	19.164.7	24.736.0	35.430.8	56.543.7	93.151.8

1. No existe desagregación para este rubro.

FUENTE: Informes de recaudo. Dirección de Impuestos Nacionales.