

NOTAS EDITORIALES

La Reforma Tributaria

Cuando el gobierno nacional emprendió la reciente reforma tributaria, su diagnóstico sobre la situación de la economía del país y de las finanzas públicas ponía de relieve, simultáneamente, una aguda recesión económica, la más severa desde los años treinta, y un déficit fiscal creciente. En estas circunstancias, la solución del desequilibrio entre los gastos y los ingresos del Estado debía evitar, por una parte, una drástica elevación de los ingresos que profundizara la recesión económica, y por otra, que la demora en la promulgación de soluciones de fondo indujera, en el mediano plazo, un crecimiento desproporcionado en el volumen de los recursos monetarios orientados a financiar el déficit fiscal.

Por consiguiente, en la estrategia adoptada por el gobierno para reformar las finanzas públicas, tuvieron especial importancia las medidas para reorganizar los instrumentos de financiación del déficit, por medio del replanteamiento de los mecanismos de crédito interno. Al respecto, los puntos centrales de la reforma estaban relacionados con la cuenta especial de cambios y la colocación en el mercado de los Títulos de Ahorro Nacional (TAN). El primero racionalizó una importantísima fuente de liquidez que, de tiempo atrás, tenía el gobierno en el banco central, y el segundo ordenó el desarrollo de instrumentos de deuda pública interna para la financiación del déficit. Como se recordará, estos temas fueron comentados, respectivamente, en las notas editoriales de enero y abril de este año. Es de observar que el desarrollo de estos instrumentos de crédito tiene especial importancia para el manejo de la política económica en el corto plazo, pues de acuerdo con la estrategia del gobierno, la reforma tributaria solo elevará los ingresos tributarios en un plazo un poco más extenso, ya que un incremento significativo e inmediato de ellos

tendría innegables efectos depresivos sobre la demanda agregada, y echaría a perder los esfuerzos de reactivación económica.

En cuanto a los aspectos tributarios de la reforma, el gobierno optó por la alternativa de buscar un incremento de sus ingresos por medio de la ampliación de la base tributaria. Para tal efecto, se redujeron numerosas tarifas, cuyo alto nivel había estimulado la evasión y la elusión.

Estamos ante un caso claro de inelasticidad de los ingresos tributarios del Estado, cuya lenta evolución se puede apreciar en el cuadro 1.

Allí se observa como, después de la reforma de 1974, los impuestos directos tuvieron un incremento notable en 1975, pero a partir de ese año comenzaron a decrecer continuamente en términos reales, con excepción de 1978. Esta tendencia contrasta con la evolución de los impuestos indirectos (excluidos los ingresos no tributarios de la cuenta especial de cambios), los cuales han registrado mayor dinamismo, acentuándose así el carácter regresivo del sistema tributario.

CUADRO 1
Tasas reales de crecimiento de los ingresos
del gobierno nacional 1974-1982*

	(Porcentajes)		
	Impuestos directos	Impuestos indirectos (1)	Total ingresos (2)
1974	-2.7	1.8	3.6
1975	36.6	15.6	19.0
1976	-2.8	9.4	5.7
1977	-12.2	7.7	-2.4
1978	7.7	7.8	12.5
1979	-1.6	3.2	9.4
1980	-0.1	-7.9	-4.7
1981	-11.8	12.4	5.9
1982	-1.2	4.6	0.9

(1) Se excluyeron la totalidad de los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios. (2) Incluye el total de ingresos de la Cuenta Especial de Cambios y otros no tributarios. * Se deflació mediante el índice de precios al consumidor. Fuente: Banco de la República.

Las autoridades consideraron que la reducción de numerosas tarifas impositivas permitiría que muchísimas personas y entidades normalizaran sus relaciones con el Estado, lo que estimularía, a su vez, el aumento de los recaudos. Es claro que el punto de partida de estas medidas fue la amnistía tributaria dictada por medio del Decreto 3747 de 1982. Además de estos estímulos económicos, buena parte de la reforma se orientó a desarrollar numerosos sistemas para eliminar o reducir los canales de evasión, y a ampliar los mecanismos de control tributario por medio de la retención tributaria y presunción de rentas e ingresos. Con estas medidas se complementan los incentivos de carácter económico para ampliar la base tributaria. Es decir, al tiempo que se imponen tarifas razonables de tributación, se desarrollan instrumentos apropiados de control para lograr que los contribuyentes cumplan sus obligaciones con el Estado.

La reforma tributaria se orientó, adicionalmente, a impulsar el desarrollo de algunos sectores líderes de la economía del país, tales como la construcción y la agricultura, por medio del establecimiento de estímulos y exenciones, según se explica más adelante. Igualmente, eliminó algunas situaciones discriminatorias, cuyo ejemplo más destacado es la llamada doble tributación.

Los aspectos más importantes de la reforma tributaria que fue estudiada en forma ejemplar, y aprobada por el Congreso Nacional, en sus sesiones extraordinarias del presente año, están en la Ley 9a. de 1983, que se reglamentó con los Decretos 1660, 1661, 1662, 1663 y 2026 del presente año; adicionalmente, hubo una reforma tendiente a fortalecer al régimen fiscal de los municipios y los departamentos, lo cual se realizó por medio de la Ley 14 de 1983.

En seguida examinaremos los aspectos más destacados de la reforma de 1983. En particular, se comentarán las modificaciones a las tarifas de los impuestos a la renta y patrimonio. En segundo término, se hará referencia a otras medidas que se dirigen a ampliar la base tributaria, tales como el nuevo régimen de retención en la fuente y presunción de renta. Posteriormente, se analizarán algunos aspectos del nuevo régimen de sociedades, y, finalmente, se tratará la reforma a los fiscos municipales y departamentales.

Reducción de las tarifas de algunos tributos. Como se ha mencionado, el primer punto que debe destacarse en esta reforma se refiere a la

reducción de las tarifas de los impuestos a la renta y patrimonio, con el objeto primordial de buscar mayor equidad tributaria y estimular la tributación. Al respecto, se establecieron límites mínimos para declarar renta, \$ 200.000 de ingresos brutos y \$ 540.000 de patrimonio bruto, de tal manera que 800.000 personas no tendrán que declarar en el futuro. Con esta reducción el Estado podrá concentrar su atención, control y análisis, sobre un menor volumen de declaraciones, precisamente las de aquellos contribuyentes con mayor capacidad de tributación, cuyo número se ha calculado, inicialmente, en 1.200.000.

En el cuadro 2 se destacan los cambios en las tarifas del impuesto sobre la renta, a partir de la reforma de 1974 y de algunos años posteriores, con el objeto de ilustrar la magnitud de la reforma de 1983. En este punto es necesario anotar que la presente reforma corrige el gravísimo problema que había por la desactualización que se produjo entre 1974, cuando se expidieron las bases del nuevo sistema, y 1976, cuando se ordenó hacer correcciones anuales relacionadas con la inflación. Con el ajuste hecho, y con el mandato de hacerlo cada año de acuerdo con el crecimiento del índice de precios al consumidor (Ley 9a. de 1983, artículo 4o.), se evita una de las principales causas de la pérdida de elasticidad del sistema tributario y, por tanto, se asegura un flujo sostenido y creciente de ingresos para el Estado.

CUADRO 2

Tarifas impositivas del impuesto de renta

Renta líquida (1) pesos constantes 1983	(Porcentajes)			
	1974	1978	1982 (2)	1983
100.000	10.00	10.22	10.17	5.00
250.000	11.57	14.44	14.33	11.11
500.000	16.26	21.15	21.18	15.75
850.000	22.18	29.34	29.03	21.94
1.000.000	24.56	31.71	31.43	24.41
1.500.000	30.68	36.97	36.72	30.33
2.000.000	34.70	40.10	39.87	34.10
2.500.000	37.39	42.37	42.18	36.61
3.000.000	39.39	44.27	44.02	38.53
5.000.000	44.60	48.93	48.72	42.72
8.000.000	48.84	51.58	51.45	45.05
10.000.000	50.28	52.47	52.36	45.84

(1) Deflactados por el índice de precios al consumidor-empleados a junio.
(2) Antes de la reforma tributaria.

En cuanto al impuesto complementario sobre el patrimonio, se puede observar en el cuadro 3 cómo la reducción de las tarifas, con respecto a las vigentes en los últimos años, es mucho más acentuada para los menores valores de patrimonio líquido, por razones de

equidad tributaria, pero estas resultan superiores a las decretadas en 1974, ya que numerosos estudios han señalado que la gran subvaloración de los patrimonios existentes en la actualidad permite ajustes en las tarifas sin que se causen perjuicios en las actividades económicas de los contribuyentes.

CUADRO 3

Tarifas impositivas del impuesto de patrimonio

Patrimonio líquido (1) pesos constantes 1983	(Porcentajes)			
	1974	1978	1982 (2)	1983
500.000	0	0.18	0.18	0.09
1.000.000	0.27	0.43	0.42	0.38
3.000.000	0.64	0.84	0.83	0.78
5.000.000	0.86	1.14	1.13	1.05
8.000.000	1.13	1.37	1.36	1.29
10.000.000	1.25	1.47	1.46	1.39
30.000.000	1.72	1.83	1.82	1.73
50.000.000	1.82	1.89	1.88	1.78

(1) Deflactados por el índice de precios al consumidor-empleados a junio.
(2) Antes de la reforma tributaria.

La reducción de tarifas y eliminación de algunos tributos se diseñó en numerosos casos con claros propósitos de estímulo selectivo a algunos sectores de la economía. En primer término, este fue el objeto de la reducción del impuesto a las ventas de los vehículos automotores producidos en el país (del 35% al 25% en los de menor cilindraje), ya que es bien conocido el poder de liderazgo que tiene la industria automotriz sobre toda la economía, especialmente por su generación de empleos y por la utilización de numerosas partes e insumos producidos en el país.

En segundo lugar, dentro de la estrategia de reactivación económica, se eliminó el impuesto sobre las ventas de viviendas populares (prefabricadas, con valor hasta de 1.300 UPAC), con el objeto de reducir su costo, y contribuir así al programa de construcción masiva de viviendas en el cual está empeñado el gobierno. La construcción de viviendas tendrá en el futuro dos incentivos adicionales: a) las captaciones de las corporaciones de ahorro y vivienda mantendrán sus ventajas tributarias frente a otros papeles; y b) las viviendas con un valor catastral inferior a \$ 4 millones se excluirán de los cálculos sobre renta presuntiva.

En tercer lugar, la reforma creó estímulos tributarios para numerosos sectores económicos, entre los cuales se mencionan los siguientes: a) reducción de la tarifa única de las sociedades anónimas y asimiladas (del 20% al 18%); b) a los fondos ganaderos se les declaró exentos del impuesto a la renta a partir de la reforma; c) las

empresas industriales y comerciales del Estado, cuya finalidad exclusiva sea la financiación de energía y educación, no serán contribuyentes del impuesto de renta y complementarios; y, d) disminución de la tarifa promedio de tributación de numerosas inversiones en el sector agrícola, al deducirse su monto de la renta del contribuyente (hasta 10% de la renta líquida).

Ampliación de la base tributaria, retención en la fuente y renta presuntiva. El gobierno consideró que si bien la reducción de tarifas estimularía a numerosos agentes a tributar, por cuanto pueden evitar los numerosísimos riesgos de situarse por fuera de la ley, también era necesario complementar estas medidas con ágiles y eficaces procedimientos administrativos y tributarios, que permitan el control efectivo de la evasión y la elusión, y, por tanto, el incremento de la tributación efectiva.

Régimen de control y castigo a la evasión. Debe mencionarse que la Ley 9a. de 1983 amplía y clarifica numerosas normas sobre procedimientos (artículos 64 y 101), por medio de los cuales se elevan las sanciones por mora y se imposibilitan numerosos artificios de evasión y elusión tributarios. Es necesario puntualizar que gran parte del éxito de la presente reforma se centra en el fortalecimiento de los procesos administrativos, de control y de castigo a la evasión. Por lo tanto, puede afirmarse que el incremento de la base tributaria que se logre será ante todo el resultado del aumento de la eficacia administrativa de las autoridades tributarias.

Régimen de retención. El principal método para ampliar la base tributaria, incrementar el control y evitar la evasión y la elusión, ha sido la modificación del régimen de retenciones, cuyos aspectos más sobresalientes se refieren al control de los rendimientos financieros y a los pagos por servicios no profesionales. Se persigue, por este medio, extender la tributación a una gran cantidad de actividades, cuyas transacciones e inversiones se habían situado, en forma creciente, por fuera de la base tributaria, hasta el punto de formar una verdadera economía "paralela", al margen de la economía formal.

Vale la pena resaltar que la exención tributaria que de facto amparaba numerosos rendimientos financieros dio lugar a que en forma creciente una parte de la riqueza de la sociedad, y, en particular las inversiones líquidas, quedarán en la práctica por fuera del control del Estado. Debe recordarse, por ejemplo, cómo nu-

merosas operaciones que estuvieron asociadas a la crisis financiera, se realizaban con procedimientos que hubieran podido detectarse de haber existido controles tributarios efectivos.

La Ley 9a. de 1983 y sus reglamentaciones posteriores, especialmente el Decreto 1662, imponen cargas tributarias y controles a los rendimientos de todas las captaciones de las entidades sometidas al control de la Superintendencia Bancaria; a los pagos por concepto de intereses provenientes de títulos de deuda pública, de bonos de distintas sociedades, y de papeles comerciales. Debe mencionarse, adicionalmente, que la evasión con el procedimiento de colocar títulos a nombre de varias personas, con el barbarismo "y/o", ha sido eliminada al establecer la responsabilidad solidaria de todos los beneficiarios. Además, a partir de la presente reforma los documentos con descuento serán controlados, y la renta que produzcan contribuirá al fisco, al crearse una retención equivalente al 3.7% de la diferencia entre el valor nominal del título y el de su colocación, en el caso de documentos con períodos de redención menor a un año. La retención disminuirá progresivamente a medida que el plazo del documento sea mayor a un año. En síntesis, dichas medidas tendrán el benéfico efecto de poner en igualdad de condiciones a numerosos instrumentos de captación, al haber eliminado la ventaja que tenían anteriormente los documentos con descuento frente a sus competidores.

Elemento importante para el acrecentamiento de la base tributaria lo constituye también la introducción del sistema de retenciones en la fuente sobre pagos o abonos en cuenta que hagan las personas jurídicas y sociedades de hechos por concepto de comisiones, honorarios y servicios, diferentes al transporte. Entre estos últimos, se incluyen los arrendamientos, distintos a bienes raíces, la intermediación en los servicios de publicidad, la reparación de vehículos, etc. De esta forma, se induce a numerosos agentes a suministrar información necesaria para ejercer los controles que eviten la evasión fiscal.

Régimen de presunción. Como complemento a las decisiones anteriores, la reforma tributaria adoptó una medida adicional para lograr la ampliación de la base tributaria, que se refiere a la ampliación del régimen de presunciones. En el futuro, los contribuyentes deberán calcular su renta líquida, dos rentas presuntivas, y pagar sus impuestos sobre la más alta de ellas. Por ejemplo, para 1984, además de la renta

declarada, el Estado presumirá que la renta líquida de los contribuyentes no es menor al siete por ciento (7%) de su patrimonio líquido, o del dos por ciento (2%) de sus ingresos netos. Esta es una medida con un gran potencial para disminuir la inequidad del sistema tributario del país y para lograr la tributación de importantes sectores, que por distintas causas han estado fuera de la base tributaria, y que, por tanto, han tenido una posición privilegiada.

Con el objeto de evitar que esta medida sea un obstáculo para el desarrollo de algunos sectores de la economía, cuyas actividades involucran alto riesgo, o que han sido afectados por el impacto de calamidades o situaciones semejantes, la Ley 9a. de 1983 determinó varias fórmulas para reducir las presunciones en forma selectiva. Adicionalmente, se debe mencionar que el sector agropecuario, debido a la naturaleza de sus operaciones, tiene un tratamiento especial en lo que concierne al régimen de presunciones.

Tributación de sociedades. Uno de los avances más importantes de la presente reforma se refiere al desmonte de la llamada doble tributación, o sea el procedimiento por medio del cual las utilidades de las empresas se gravan tanto en cabeza de la sociedad como en la de sus socios. Durante muchos años se ha argumentado que este sistema ha desincentivado la inversión en sociedades, y ha traído como consecuencia la descapitalización de numerosas empresas. Esta situación, junto con los conocidos incentivos tributarios al endeudamiento, había estimulado en forma peligrosa el incremento de los pasivos de numerosas firmas.

Los tratados tributarios consideran que una de las formas más adecuadas para desmontar la doble tributación consiste en gravar directamente a los socios por el valor de la totalidad de las utilidades, de acuerdo con las tarifas a que den lugar sus ingresos, y luego descontar los impuestos que pague la sociedad por ese concepto. La reforma tributaria acogió este procedimiento, en forma parcial, y estableció, para las personas naturales, accionistas de sociedades anónimas abiertas un descuento de los impuestos equivalentes al mayor valor entre: a) el 20% de los primeros \$ 200.000 que reciba por concepto de dividendos y 10% sobre el excedente de dicho valor; y b) el valor que resulte de aplicar a los dividendos el porcentaje correspondiente a su renta líquida gravable, sin que exceda del 34.1%. Por otra parte, los accionistas de las sociedades anónimas cerradas

tendrán solamente un descuento equivalente a la primera alternativa.

Como se ha visto, las compañías con mayores estímulos son las sociedades anónimas abiertas; cuya definición es la siguiente: a) que tengan un mínimo de cien accionistas; b) que por lo menos el 50% de las acciones deben pertenecer a accionistas que individualmente no posean más del 3%; c) que ningún grupo posea más del 30% de las acciones; d) que las acciones estén inscritas en la bolsa y que estas se negocien en un porcentaje y en una frecuencia mínima (4% y doce veces).

En lo que respecta a los impuestos de las sociedades anónimas, se crearon descuentos ligados a la capitalización de las mismas, dando preferencia también a las sociedades abiertas. Para estas entidades se fijó un descuento del 15% de la inversión, sin que sobrepase al 15% del impuesto. Para las sociedades cerradas el descuento es del 8%, sin que exceda el mismo porcentaje de los impuestos.

Con estas medidas se trata de estimular la capitalización de las empresas del país, que, como se mencionó anteriormente, a consecuencia del tratamiento tributario al endeudamiento, habían sufrido un continuo proceso de creciente y peligrosa dependencia de los intermediarios financieros. Adicionalmente, se ha tratado de crear incentivos importantes para la apertura de sociedades.

Estas medidas de carácter tributario que estimulan la apertura y la democratización de las sociedades del país, se complementan, dentro de una estrategia coherente y armónica, con la creación de los Fondos de Capitalización de las Sociedades Anónimas y Limitadas, y el Fondo de Democratización de la Banca. En efecto, la Junta Monetaria, por medio de las Resoluciones 16 y 41 de 1983, creó y reglamentó el Fondo de Capitalización Empresarial por \$ 10.000 millones, uno de cuyos objetivos centrales es facilitar la capitalización y apertura de las sociedades anónimas y limitadas, que, como es bien sabido, han sufrido un constante y peligroso proceso de concentración y endeudamiento en los últimos años. Por otra parte, la Resolución 42 de 1983 creó también un cupo de \$ 10.000 millones para financiar la democratización y capitalización del sistema bancario, que es uno de los objetivos centrales de la reforma al sector financiero en el cual ha venido empeñado el gobierno nacional.

Impuestos departamentales y municipales. Con el fin de lograr los objetivos propuestos por el gobierno, en cuanto a la disminución del

déficit fiscal de la Nación, la reforma tributaria de 1983 se ha orientado también a fortalecer los fiscos departamentales y municipales, y a reducir así la presión que genera el déficit en estos niveles de la administración pública sobre el sector central. La cada vez menor participación de los ingresos tributarios, dentro del total de recursos de municipios y departamentos, había aumentado considerablemente la importancia de los aportes de la Nación en los últimos años. En consecuencia, era necesario efectuar una modificación importante en la estructura impositiva de estos niveles del sector público.

Los impuestos departamentales se han caracterizado en los años recientes por su creciente inelasticidad con respecto a cambios en el Producto Interno Bruto (PIB). Ello se ha debido, fundamentalmente, a las características de sus principales renglones tributarios y a la inflexibilidad de la estructura tarifaria. En efecto, los impuestos más importantes del nivel departamental son indirectos, con tarifas que gravan el consumo de bienes, con baja elasticidad-ingreso. Adicionalmente, el deterioro en los recaudos de ciertos impuestos específicos ante los mayores niveles de inflación, determinó que los ingresos propios de los departamentos fueran inelásticos al crecimiento del PIB. Las medidas que se tomaron durante la emergencia económica iban encaminadas a corregir algunas de estas distorsiones.

Gravamen a los vehículos automotores. La más importante de estas medidas fue la que modificó el gravamen sobre los vehículos automotores mediante el impuesto de circulación y tránsito y del impuesto de timbre nacional. El primero de estos tenía serios problemas por su carácter municipal, que generaba competencia entre los municipios por atraer el registro de vehículos, por medio de bajos gravámenes, disminuyendo los recaudos departamentales que se hacen por este concepto. Por otro lado, el impuesto de timbre nacional se había venido desactualizando debido a los crecientes niveles de inflación de los últimos años. Las reformas efectuadas sobre estos impuestos buscan solucionar ambos problemas: en primer lugar, al unificarse en todos los municipios la base y las tarifas cobradas sobre la circulación y tránsito de vehículos particulares, se evita la competencia entre municipios y se fortalece este recaudo. En segundo lugar, al darle una estructura progresiva al impuesto de timbre nacional cediendo esta renta a los departamentos y al

distrito especial de Bogotá, se incluía un renglón elástico en la estructura tributaria de los fiscos departamentales.

Impuestos de licores y cigarrillos. Otra de las medidas importantes fue la reestructuración del impuesto de licores, cuyo producido ha sido uno de los principales ingresos tributarios de los departamentos. Esta renta está compuesta, principalmente, por el usufructo del monopolio en la producción de aguardiente, la utilidad en la producción de otros licores, y un impuesto sobre el consumo de licores tanto nacionales como extranjeros. Sobre este último componente se centraron las modificaciones de la reforma.

El impuesto nacional al consumo de licores era un impuesto específico que había venido desactualizándose durante la última década. Este hecho llevaba a que cada departamento tratara de elevarlo por medio de ordenanzas, generando así un régimen caótico, con no pocos elementos de ilegalidad. Por consiguiente, la reforma se orientó no solo a lograr una homogenización del impuesto sobre el consumo de licores entre los diferentes departamentos, sino a dotar a estos tributos de bases que les permitieran ajustarse al ritmo de la inflación. En particular, la tarifa que se estableció para gravar el consumo de licores y vinos se determinó sobre el precio promedio en el país de la botella de aguardiente anisado nacional, lo que le permite a los departamentos reajustar el impuesto de acuerdo con el nivel de inflación y, además, manejar la base del tributo.

Por su parte, la reforma al impuesto de los cigarrillos eliminó ciertos gravámenes específicos para homogenizar el tratamiento tributario de los distintos tipos de cigarrillos.

Impuesto a la gasolina. Otras modificaciones de menor importancia fueron realizadas sobre el impuesto y subsidio a la gasolina. Respecto a los ingresos que reciben los departamentos por concepto de impuestos a la gasolina y el subsidio otorgado por ECOPETROL las reformas fueron mínimas. Las dificultades financieras del Fondo Vial Nacional y de ECOPETROL impidieron un aumento sustancial de las participaciones departamentales en estos recursos.

En las finanzas municipales, al igual que en las departamentales, también sobresale la pérdida de importancia de los ingresos tributarios en los últimos años y la mayor participación de los aportes de la Nación y del crédito externo.

Los tributos municipales han presentado una elasticidad con respecto al PIB menor que la unidad en la última década, probablemente de-

bido a que la mayor inflación erosionó la base de algunos impuestos como el predial y dificultó los ajustes en los niveles de tarifas de servicios públicos. Con el fin de consolidar de nuevo los recaudos de este nivel del sector público, la reforma tomó medidas sobre dos de sus principales renglones tributarios: el impuesto predial y el de industria y comercio.

Impuesto predial. El impuesto predial es la fuente más importante de recursos para los municipios de menor tamaño. Sin embargo, ha sido el tributo más afectado por la inflación de la década del setenta, dado que los avalúos catastrales han quedado desactualizados frente a los mayores niveles de inflación. En consecuencia, las normas expedidas por la reforma tributaria buscan aproximar el valor de los avalúos catastrales al verdadero valor comercial de los inmuebles.

Con este propósito se diseñó un sistema de ajustes automáticos de los avalúos teniendo en cuenta el índice de precios de las tierras, con un límite máximo del 100% de la tasa de inflación. Las autoridades catastrales tendrán la obligación de reformar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de cinco años. Además, se dispuso la actualización del avalúo catastral de todos los inmuebles para 1983, por medio de un aumento de un 10% anual acumulado por año de retraso. Con el fin de evitar que estas medidas aumenten la carga tributaria global de los contribuyentes, se estableció un descuento de una parte del impuesto predial sobre el impuesto de patrimonio y se desvincularon las tarifas de los servicios públicos de los avalúos catastrales.

Por último, las nuevas normas catastrales determinaron que las tarifas del impuesto predial sean fijadas por los concejos municipales y el distrito especial de Bogotá, en un rango entre cuatro y doce por mil, diferenciadas según la destinación económica de cada predio.

Impuesto de industria y comercio. La otra medida de importancia que introduce la reforma tributaria a nivel municipal, se refiere a la modificación del impuesto de industria y comercio. Este ha sido el único renglón tributario con una alta elasticidad en las finanzas municipales, lo que ha permitido que los recaudos por este concepto aumenten su participación en el total de ingresos, durante los últimos años. Sin embargo, el hecho de que cada municipio tuviera autonomía para fijar el nivel de la tarifa, la base y hacer algunas exenciones, había con-

ducido a un régimen bastante desorganizado y confuso.

Por estos motivos la reforma fiscal buscó unificar el tratamiento tributario de este impuesto en todos los municipios. Con este fin se homogenizó en todo el país la base para liquidar el tributo de industria y comercio, ampliando su aplicación a casi la totalidad de los servicios. Además, se establecieron tarifas máximas unificadas y se determinó que las exenciones que decreten los municipios solo podrán tener un carácter temporal.

Adicionalmente se fortaleció la tributación sobre las actividades del sector financiero, fijándoles como base los ingresos operacionales anuales. Las tarifas que se establecieron en este sector son únicas para todo el país: cuatro por mil para 1983 y cinco por mil para los años siguientes, exceptuando a las CAV que pagarán un tres por mil anual. La Caja Agraria y la Financiera Eléctrica Nacional no pagarán el impuesto de industria y comercio.

Consideraciones finales. Para concluir estas notas sobre la reforma tributaria de 1983, queremos resaltar algunos de sus puntos centrales. En primer término, es necesario aclarar que el conjunto de medidas que se han diseñado para reordenar las finanzas del Estado tiene un alcance de mediano y largo plazo. De otra parte, se han corregido deficiencias estructurales en las relaciones entre el Estado y los contribuyentes. Esta reforma, además, a diferencia de las anteriores, no busca eliminar el desequilibrio fiscal prevaeciente con medidas a corto plazo. Se ha pretendido dotar al Estado de instrumentos efectivos, que le permitan solucionar el déficit entre sus gastos e ingresos en forma sostenida en los años futuros.

En segundo lugar, la reforma representa un avance notable hacia la universalización de los tributos, por cuanto la ampliación de la base tributaria —su objetivo central— terminará con los regímenes regresivos, basados en la dependencia creciente de las finanzas públicas en los impuestos indirectos y en la tributación de los sectores medios de la sociedad.

El tercer punto para destacar tiene relación con el primero. Se refiere al hecho de que la reforma de 1983 desarrolló nuevos mecanismos de creación de crédito interno, por medio del replanteamiento de la estructura de la cuenta especial de cambios y de la creación de los títulos de ahorro nacional, los cuales permitirán que el gobierno adquiera recursos cuando se presenten desbalances temporales en sus finan-

zas. En particular, ellos permitirán financiar al gobierno en los próximos meses, hasta cuando las medidas sobre la ampliación de la base tributaria tengan los efectos favorables que se esperan.

El gobierno obtuvo, además, facultades extraordinarias del Congreso para reformar el régimen aplicable al impuesto a las ventas. Puede obtenerse, así, una mejoría sustancial en el aporte de ese tributo al financiamiento del sector público.

Por último, es necesario repetir que la ampliación de la base tributaria y el mantenimiento del equilibrio fiscal en los próximos años dependerá, en gran parte, del incremento de la eficiencia operativa de los organismos encargados de controlar, recaudar y administrar.

Situación monetaria. A julio 2 de 1983, el saldo de los medios de pago (M_1) se sitúa en \$ 320.836 millones, nivel inferior en \$ 4.742 millones, 1.5%, al alcanzado en diciembre de 1982. En año completo este indicador crece \$ 44.758 millones, 16.2%.

El comportamiento que durante el primer semestre de 1983 registra la oferta monetaria es consecuencia tanto de la disminución de la base monetaria, como de la mejora que experimenta el multiplicador, al pasar de 1.3362 a finales de diciembre de 1982 a 1.5552 en julio 2 de 1983, variación esta que refleja la liberación del encaje marginal puesta en práctica a comienzos del presente año.

Por su parte, la base monetaria llega a \$ 206.295 millones en julio 2 de 1983, registrando un descenso de \$ 37.464 millones, 15.4%, respecto al valor observado al término de 1982. Esta baja, se explica principalmente por la caída de \$ 30.291 millones en las reservas internacionales netas, con lo cual el sector externo continúa siendo una de las causas de contracción del dinero primario durante el año. Asimismo, se destaca la suscripción de títulos del FAVI por las corporaciones de ahorro y vivienda, instituciones que dada la gran dinámica de sus captaciones, en lo que va corrido del año adquirieron \$ 13.207 millones, correspondientes especialmente a títulos de excesos de liquidez.

A su vez, los depósitos para giro al exterior se han constituido igualmente en un elemento neutralizador de la expansión primaria, al registrar durante el primer semestre un crecimiento de \$ 11.864 millones, en buena parte, resultado de las expectativas que se crearon en torno a un mayor ajuste cambiario.

Origen del dinero base (1)

(Millones de pesos y porcentajes)

	1982 Dic. 31*	1983		Variación. Año corrido	
		Jun. 4*	Jul. 2*	Absoluta	%
Base monetaria (A-B+C)	243.759	196.286	206.295	-37.464	-15.4
A—Activos del Banco de la República	424.388	412.650	415.688	-8.700	-2.1
1— Reservas internacionales netas	290.866	260.024	260.575	-30.291	-10.4
2— Crédito doméstico	132.008	152.380	154.111	22.103	16.7
a) Crédito neto Tesoral	(29.806)	(40.972)	(41.380)	(11.574)	(38.8)
b) Crédito neto sector público (resto)	(-10.100)	(-8.229)	(-10.071)	(29)	(0.3)
c) Crédito bruto bancos	(20.909)	(24.440)	(25.323)	(4.414)	(21.1)
d) Crédito bruto entidades de fomento (2)	(87.412)	(90.355)	(92.941)	(5.529)	(6.3)
e) Crédito bruto sector privado (3)	(3.981)	(4.842)	(4.538)	(557)	(14.0)
3— Otros activos netos	1.514	246	1.002	-512	-33.8
B—Pasivos no monetarios	184.119	220.750	213.998	29.879	16.2
1— Obligaciones en moneda extranjera bancos	357	665	838	481	134.7
2— Obligaciones entidades de fomento	80.128	108.619	108.280	28.152	35.1
3— Obligaciones sector privado	13.269	24.892	25.749	12.480	94.1
4— Obligaciones con títulos del Banco de la República	70.938	65.399	57.348	-13.590	-19.2
5— Obligaciones externas a largo plazo	19.670	21.418	22.026	2.356	12.0
6— Tenencias interbancarias	-243	-243	-243	—	—
C—Moneda de Tesorería	3.490	4.386	4.605	1.115	31.9

(1) Las cuentas en moneda extranjera ajustadas se contabilizan a la tasa de cambio promedio de compraventa de divisas de cada fecha. (2) Comprende: Caja Agraria, Banco Central Hipotecario, corporaciones financieras y fondos financieros. (3) Comprende: Federación Nacional de Cafeteros, fondos ganaderos, cooperativas y otros. * Cifras provisionales.

Los resultados contraccionistas anteriormente mencionados, se ven compensados parcialmente por disminución de \$ 13.590 millones en las operaciones con títulos del Banco de la República, los cuales se han convertido en uno de los instrumentos que coadyuvan al incremento de la liquidez de la economía. En efecto, se redimen en el curso del primer semestre \$ 8.214 millones de certificados de cambio, \$ 4.391 millones de títulos de participación y \$ 985 millones de títulos canjeables. De otra parte, el sector público recibe financiación del emisor por \$ 11.603 millones, en la que se incluyen \$ 7.000 millones de lo utilizado con cargo al cupo especial de crédito del gobierno en el emisor. Finalmente, se realizan entregas de \$ 4.295 millones al sistema bancario, recursos que provienen en su mayor parte de la utilización de los cupos especiales de crédito creados para apoyar determinados sectores de la actividad económica. A julio 2 de 1983 el saldo de algunas de las líneas es el siguiente: \$ 3.038 millones de redescuento de préstamos al sector eléctrico, Resolución 56 de 1982 de la Junta Monetaria; \$ 1.954 millones a los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Resolución 6 de 1983 y de \$ 1.199 y \$ 1.284 millones en los redescuentos de préstamos a empresas textiles y siderúrgicas, respectivamente.

Con relación a las operaciones de los fondos financieros que administra el emisor y que

vienen cumpliendo una labor primordial en la reactivación del sector productivo, hay que señalar que el FFAP durante el primer semestre de 1983 eleva sus disponibilidades en \$ 9.885 millones, principalmente por la colocación de los títulos agroindustriales y la inversión en títulos de Ley 5a. efectuada por la banca. Estas fuentes logran respaldar un avance de \$ 5.592 millones en sus redescuentos en los seis primeros meses de 1983. Por su parte, el FFI, FIP y el FDE elevan su financiamiento en \$ 2.139 millones, redescuentos que han sido sustentados con las mayores disponibilidades obtenidas del mercado.

La oferta monetaria ampliada (M_2), que incluye M_1 y los sustitutos próximos del dinero, asciende a \$ 829.388 millones en julio 2 de 1983, cifra superior en \$ 85.734 millones, 11.5%, a la registrada en diciembre de 1982 y en \$ 152.472 millones, 22.5%, a la de igual fecha del año anterior.

El aumento semestral de M_2 , se explica fundamentalmente por el incremento de \$ 90.476 millones, 21.6% en los cuasi-dineros, al llegar su saldo a \$ 508.552 millones, ya que los medios de pago presentan una reducción en lo corrido del presente año. En esta forma, los sustitutos próximos del dinero alcanzan una participación de 61.3% dentro de la oferta monetaria ampliada.

Oferta monetaria (1)

(Millones de pesos y porcentajes)

Fin de junio	Medios de pago (M ₁)			Cuasi-dineros (CD) *			Oferta monetaria ampliada (M ₂) **		
	Saldo	Variación %		Saldo	Variación %		Saldo	Variación %	
		Año corrido	Año completo		Año corrido	Año completo		Año corrido	Año completo
1978	113.543	9.7	25.4	94.966	35.4	44.4	208.509	20.1	33.4
1979	141.949	5.2	25.0	113.907	13.4	19.9	255.856	8.7	22.7
1980	173.561	3.6	22.3	154.763	22.7	35.9	328.324	11.8	28.3
1981	221.179	3.2	27.4	270.828	26.3	75.0	492.007	14.8	49.9
1982	276.078	6.3	24.8	400.838	18.8	48.0	676.916	13.4	37.6
1983	320.836	-1.5	16.2	508.552	21.6	26.9	829.388	11.5	22.5

(1) Cifras provisionales. * Incluye depósitos de ahorro, certificados de depósito y depósitos en las corporaciones de ahorro y vivienda. ** Incluye M₁ más cuasi-dineros.

El elemento más dinámico de los componentes de este indicador, lo constituye la captación de ahorro por medio de los depósitos de las corporaciones de ahorro y vivienda, al crecer su saldo en \$ 59.069 millones, 34.3%, durante el semestre y en \$ 74.598 millones, 47.6%, en año completo y así, acumular un saldo de \$ 231.318 millones, que explica el 45.5% del total de los cuasi-dineros. Los certificados de depósito a término del sistema bancario y de las corpora-

ciones financieras avanzan \$ 22.817 millones, 14.1%, en lo corrido del año y llegan a \$ 184.126 millones al finalizar el semestre, monto que constituye el 36.2% de estos recursos. Finalmente los depósitos tradicionales del sistema bancario, aumentan \$ 8.590 millones, 10.2%, durante el primer semestre de 1983, al situarse su saldo en \$ 93.108 millones, valor que corresponde al 18.3% sobre el total de estos activos financieros de alta liquidez.

Cuasi-dineros (1)

(Millones de pesos y porcentajes)

Fin de junio	Depósitos de ahorro			Certificados de depósito a término			Depósitos de las corporaciones de ahorro y vivienda			Total cuasi-dineros		
	Saldo	Variación %		Saldo	Variación %		Saldo	Variación %		Saldo	Variación %	
		Año corrido	Año completo		Año corrido	Año completo		Año corrido	Año completo		Año corrido	Año completo
1978	28.399	17.5	41.1	28.708	33.1	54.2	37.859	55.1	40.0	94.966	35.4	44.4
1979	38.461	14.3	35.4	28.483	-10.6	-0.8	46.963	34.3	24.0	113.907	13.4	19.9
1980	49.315	7.1	28.2	34.514	28.3	21.2	70.934	33.3	51.0	154.763	22.7	35.9
1981	64.583	10.6	31.0	95.594	31.3	177.0	110.651	32.9	56.0	270.828	26.3	75.0
1982	77.169	5.8	19.5	166.949	17.6	74.6	156.720	27.9	41.6	400.838	18.8	48.0
1983	93.108	10.2	20.7	184.126	14.1	10.3	231.318	34.3	47.6	508.552	21.6	26.9

(1) Cifras provisionales.

Con relación a las principales operaciones crediticias del sistema bancario, se observa un aumento de \$ 36.107 millones, 10.3%, en el transcurso del semestre y de \$ 74.107 millones, 23.8%, en año completo, dando lugar a un saldo de \$ 385.389 millones.

Del total de colocaciones, \$ 385.389 millones, el 91.2% corresponde a préstamos y descuentos y de este valor \$ 107.154 millones, 30.5%, a recursos provenientes de las líneas especiales de crédito del Banco de la República y de los fondos financieros, que se destinan específicamente a financiar operaciones de crédito para los sectores prioritarios de la economía.

Crédito bancario (1)

(Millones de pesos y porcentajes)

Fin de junio	Cartera			Colocaciones*		
	Saldo	Variación %		Saldo	Variación %	
		Año corrido	Año completo		Año corrido	Año completo
1978	95.693	9.5	34.8	103.137	10.4	32.2
1979	111.929	4.3	17.0	122.069	4.9	18.4
1980	131.846	6.8	17.8	152.820	12.2	25.2
1981	196.114	8.1	48.7	223.121	12.5	46.0
1982	278.853	10.3	42.2	311.282	12.2	39.5
1983	351.599	9.9	26.1	385.389	10.3	23.8

(1) Cifras provisionales. * Incluyen cartera.

Situación cambiaria. Al finalizar el primer semestre de 1983 la balanza cambiaria consolidada déficit de US\$ 945 millones, cifra que hace que el nivel de los activos internacionales disminuya a US\$ 3.947 millones al término de junio. Este resultado se origina en los movimientos de la cuenta corriente, en donde los ingresos como los egresos descienden al ser comparados con los de igual período del año anterior, pero la magnitud de la caída de los primeros, 27.1%, supera a la que manifiestan los egresos, 3.6%, provocando un saldo negativo de US\$ 956 millones en la cuenta corriente, mayor al de US\$ 572 millones de enero-junio del año precedente. Por su parte, las entradas netas de capital que durante el mismo lapso de 1982 ascendieron a US\$ 255 millones, en el presente semestre se reducen a solo US\$ 11 millones, flujos estos insuficientes para compensar el déficit de la cuenta de bienes y servicios.

Cabe destacar que la composición de la cuenta corriente registra importantes modificaciones con relación a la presentada en 1982. Así, se observa que la participación de las exportaciones de bienes en los ingresos, pasa a constituir el 68% de los mismos en el presente ejercicio, contra el 58% del período anterior; dentro de ellas el café contribuye con un 63%, cuando un año atrás lo hacía con 53%. Correlativamente los servicios y transferencias rebajan su aporte de 33% a 24%. En los egresos, por el contrario, es la cuenta de servicios la que gana importancia relativa, en tanto que las importaciones de bienes la disminuyen pasando de ser el 61% de las erogaciones, al 55%.

Como se anotó atrás, los ingresos registran una considerable reducción, US\$ 489 millones, siendo particularmente importante el correspondiente a servicios y transferencias, US\$ 333 millones. Dicho descenso obedece de un lado, al menor valor de aquellos rubros que como el turismo y los ingresos y servicios personales, se han visto afectados por la difícil situación fronteriza derivada a raíz de las medidas cambiarias de países limítrofes, y de otro, a la reducción de los intereses percibidos por concepto de la inversión de las reservas internacionales en el exterior, a causa tanto de la baja del monto invertido, como de las tasas de interés. Así, mientras durante el primer semestre de 1982 dichos intereses ascendieron a US\$ 266 millones, en este año solo aportan US\$ 146 millones.

En lo referente a los reintegros por exportación de bienes, estos caen US\$ 120 millones de-

bido a la disminución que registran las exportaciones diferentes al café, que pasan de US\$ 616 millones en el primer semestre de 1982 a US\$ 438 millones en el presente. Influyen en particular, en tal resultado, las drásticas bajas en renglones como textiles y sus manufacturas, productos de cuero, carne, azúcar y piedras preciosas.

Por el contrario, el valor de las exportaciones de café al totalizar US\$ 754 millones, señala crecimiento de US\$ 57 millones. En cuanto al volumen despachado en el semestre, 4.5 millones de sacos de 60 kilogramos, se compara favorablemente con el correspondiente a igual período del año anterior, 4.3 millones de sacos. El 69.5% de estas ventas se han efectuado a Europa y el 20.7% a Estados Unidos, proporción esta última ligeramente superior a la lograda en igual lapso de 1982. Cabe anotar que la cuota de 8.4 millones de sacos que el Pacto de Londres le asignó a Colombia para el año cafetero que finaliza en septiembre próximo, terminó de venderse en su totalidad durante el mes de junio. Sin embargo, el fenómeno de la sobreproducción cafetera frente a la limitada demanda, continúa ocasionando crecientes volúmenes de retención de muy difícil manejo, circunstancia que ha inducido a algunos países productores, miembros del Acuerdo, a intensificar sus ventas a naciones no pertenecientes al mismo, situación esta que podría introducir un nuevo factor de incertidumbre sobre la evolución de los precios externos. Ante esta eventualidad, las autoridades cafeteras de Colombia han adelantado gestiones para la incorporación de los países del Este europeo al mecanismo de las cuotas; iniciativa que de cristalizarse redundaría sin duda, en una mayor efectividad del Acuerdo.

Finalmente, en materia de precios, es de anotar que la cotización de la variedad "otros suaves" en el mercado de Nueva York, promedió en el semestre US\$ 1.26 la libra, con descenso de 12.5% frente a similar período de 1982.

Exportaciones de café
(Miles de sacos de 60 kilogramos)

	Enero-junio			Año completo **		
	1981	1982	1983 *	1981	1982	1983 *
Estados Unidos	990	813	941	2.074	1.579	1.861
Europa	2.957	3.093	3.158	6.260	6.493	6.379
Otros	558	368	443	947	755	887
Total	4.505	4.274	4.542	9.281	8.827	9.127

* Datos preliminares. ** Julio 1o. a junio 30. Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Por su parte, la disminución de los egresos corrientes, US\$ 102 millones, se origina en los giros por concepto de importación de bienes que decrecen en US\$ 222 millones y en los causados por compras de petróleo y gas natural, US\$ 24 millones, mientras la cuenta de servicios presenta avance de US\$ 144 millones. En esta última se destaca el inusitado crecimiento del rubro de "viajes y pasajes", renglón que de un acumulado semestral de US\$ 40 millones en 1982, pasa en los seis primeros meses del presente año a US\$ 175 millones, de los cuales el 39% corresponde a junio, mes de temporada vacacional, que en el presente año ha estado acompañado de planes promocionales que facilitan considerablemente los viajes al extranjero. Además, ante la intensificación de los controles cambiarios y el mayor costo de obtención de dólares no oficiales, el público acude con más frecuencia al Banco de la República para obtener las divisas correspondientes. Como se recuerda, las autoridades no solo han venido reduciendo las cuantías autorizadas por este concepto, sino que han puesto en práctica mecanismos de control que aseguran la utilización de las divisas dentro de los fines propuestos, evitando con ello, que por dicho medio se lleven a cabo operaciones especulativas.

Balanza cambiaria

(Millones de US\$)

	Hasta junio 30		
	1981	1982	1983 (1)
I—Ingresos corrientes	2.492.6	2.244.6	1.758.3
Exportaciones	1.405.6	1.312.4	1.192.0
Café	734.4	696.9	754.0
Otros productos	671.2	615.5	438.0
Compras de oro (2)	130.5	85.2	93.9
Capital petróleo	52.3	94.7	49.1
Servicios y transferencias	904.2	752.3	423.3
II—Egresos corrientes	2.753.7	2.816.3	2.714.3
Importaciones	1.892.1	1.717.8	1.495.7
Petróleo para refinación y gas natural	51.6	198.9	175.4
Servicios y transferencias	810.0	899.6	1.043.2
III—Superávit o déficit corriente	-261.1	-571.7	-956.0
IV—Movimiento neto de capital	215.1	254.8	10.8
V—Variación reservas brutas (III + IV ó VII - VI)	-46.0	-316.9	-945.2
VI—Saldo reservas brutas diciembre año anterior	5.419.7	5.633.1	4.892.6
VII—Saldo reservas brutas	5.373.7	5.316.2	3.947.4

(1) Cifras preliminares. (2) Netas de ventas internas para usos industriales.

Puede entonces observarse que el déficit en cuenta corriente se explica fundamentalmente por factores que han conducido a un estancamiento o disminución de las exportaciones de bienes y servicios. El pronunciado decrecimiento de los ingresos refleja en parte la recesión que viene atravesando la economía mundial,

cuyas manifestaciones concretas sobre el sector externo colombiano se aprecian en las diversas barreras interpuestas al comercio, lo mismo que en la desfavorable evolución de los precios de los productos básicos. El debilitamiento de la demanda externa se acentuó en los primeros meses del año, en razón del deterioro de las economías de países limítrofes y de las medidas de comercio externo adoptadas por ellos. Su impacto puede evaluarse considerando la importancia de tales países —en especial de Venezuela—, dentro del comercio exterior colombiano, como lo atestigua el hecho de que en 1982, adquirieron alrededor del 32% de las exportaciones distintas del café.

En lo atinente a los movimientos de capital, es de destacar que en el semestre en referencia, tanto el sector público como el privado han efectuado un mayor volumen de amortizaciones con relación a las de períodos anteriores; movimientos que explican en parte, la disminución del efecto neto positivo.

El sector privado, no obstante haber recibido un mayor volumen de ingresos por créditos, US\$ 86 millones contra US\$ 70 millones en igual lapso de 1982, ha acrecentado sus cancelaciones de US\$ 39 millones a US\$ 85 millones en el presente año.

El sector oficial además de haber recibido un monto menor de préstamos, al pasar de US\$ 285 en la primera mitad de 1982 a US\$ 120 millones en 1983, ha efectuado pagos por capital de US\$ 165 millones frente a US\$ 105 millones del ejercicio precedente.

Vida del Banco de la República. Dentro del programa de celebración del "Centenario de la Constitución de 1886", el comité ejecutivo del Banco autorizó la celebración de dos contratos, uno para la recopilación de la jurisprudencia sobre asuntos constitucionales dictados por la Corte Suprema de Justicia, desde el año de 1886 hasta nuestros días, y otro, para la investigación documentativa sobre doctrinas, fallos y salvamento de voto que constituyen parte importante del pensamiento constitucional del país.

De otra parte, el señor Eduardo Gerlein Gutiérrez, quien estuvo al frente de la subgerencia de Operación Bancaria durante los dos últimos años y al servicio de la institución por treinta años, se acogió al derecho de pensión de jubilación, beneficio del cual entrará a disfrutar a partir del 1.º de julio. En su reemplazo la junta directiva de la entidad, designó al doctor Alberto Ramirez Henao, en calidad de encargado.