

### Los objetivos generales.

A partir del 7 de agosto de 1968, la política fiscal ha tenido las siguientes finalidades esenciales:

a) Incremento del ahorro público para captar y movilizar los recursos necesarios con destino al desarrollo nacional;

b) Establecimiento de la inversión pública con el objeto de combatir el desempleo, de promover el crecimiento económico y el progreso;

## POLITICA FISCAL

c) Utilización del presupuesto nacional como instrumento complementario de la política de estabilidad monetaria suprimiendo los déficits fiscales, de donde la inflación y avanza en buena parte;

d) Mantenimiento de una línea de conducta austera en materia de gastos corrientes, sin poner en peligro la eficiencia de la administración y sin menoscabo de los servicios indispensables, como los de salud, educación, etc.;

e) Agilización de los procedimientos administrativos para el reconocimiento y recaudo de diversas rentas, mediante el uso de sistemas mecánicos e implantamiento de regímenes como el de retención en la fuente;

f) Normas contra la evasión y el fraude para maximizar, en lo posible, la elasticidad y generalidad del impuesto sobre la renta y complementarios, así como de otros gravámenes, fijando los rasgos de la ley y cerrando los resqueños que ella ofrecía.

### **Los objetivos generales.**

A partir del 7 de agosto de 1966, la política fiscal ha tenido las siguientes finalidades esenciales:

a) Incremento del ahorro público para captar y movilizar los recursos necesarios con destino al desarrollo nacional;

b) Fortalecimiento de la inversión pública con el objeto de combatir el desempleo, de promover el crecimiento económico y el progreso social;

c) Utilización del presupuesto nacional como instrumento complementario de la política de estabilidad monetaria, suprimiendo los déficit fiscales, de donde la inflación provenía en buena parte;

d) Mantenimiento de una línea de conducta austera en materia de gastos corrientes, sin poner en peligro la eficiencia de la administración y sin menoscabo de los servicios indispensables, como los de salud, educación, etc.;

e) Agilización de los procedimientos administrativos para el reconocimiento y recaudo de diversas rentas, mediante el uso de sistemas mecánicos e implantamiento de regímenes como el de retención en la fuente;

f) Normas contra la evasión y el fraude para garantizar, en lo posible, la elasticidad y generalidad del impuesto sobre la renta y complementarios, así como de otros gravámenes, llevando los vacíos de la ley y cerrando los resquicios que ella ofrecía.

## Naturaleza del problema.

De 1962 a 1965 la inversión pública atraviesa por un período de franca decadencia. Su nivel de 1965 es, aún en términos puramente nominales, inferior al de 1961. No se quiere mortificar a nadie sino hacer el registro de hechos que las cifras revelan:

Años	Inversiones públicas del Gobierno Nacional (en millones de pesos)	Incremento o disminución
1961 .....	1.532	
1962 .....	1.243.1	— 18.9%
1963 .....	1.237.3	— 0.5%
1964 .....	1.487.6	+ 20.2%
1965 .....	1.506.0	+ 1.2%

En los mismos años, la situación fiscal del gobierno nacional es la siguiente:

Años	Déficit o Superávit (en millones de pesos)
1961 .....	238.1 Déficit
1962 .....	792.3 Déficit
1963 .....	210.2 Déficit
1964 .....	23.5 Superávit
1965 .....	377.8 Déficit

Tenemos, pues, una baja de la inversión pública en 1962 de 18.9% con relación a 1961. En 1963, esta baja continúa, a razón de 0.5%. En 1964 se presenta una recuperación del 20.2% y otra del 1.2% en 1965; pero, como se ha indicado, la suma total es dolorosamente inferior a la de 1965. No digamos su poder adquisitivo, porque en el intervalo se han sucedido depreciaciones monetarias tan profundas como la de 1963. El descenso de las inversiones ocurre a pesar de los grandes déficit fiscales que por esos años se liquidan. En vano se establecen recargos de emergencia sobre el impuesto a la renta o se crea el impuesto a las ventas.

¿Dónde se encuentra el epicentro del problema? Para la mayoría de los compatriotas, casi para su unanimidad, el fenómeno radica en la hipertrofia de los gastos de funcionamiento. Las palabras de Cicerón vienen a cuento: el mejor ingreso se halla en la economía de los egresos. Desde todos los puntos car-

dinales se clama por una austeridad lo bastante rigurosa para poner coto al supuesto desenfreno, revitalizar las inversiones públicas y cancelar el déficit fiscal crónico. El problema parece de simple sentido común.

En 1964 se publica el Informe Fiscal sobre Colombia, donde la misión presidida por el profesor Milton C. Taylor, desliza este concepto: "Hasta años recientes, el total de los ingresos del gobierno nacional ha tendido a crecer un poco más rápido que el aumento del producto bruto interno. De 1950 a 1959, el total de los ingresos se incrementó del 6.3% de dicho producto al 8%. No obstante, como resultado de la reforma tributaria de 1960, que debilitó el rendimiento del impuesto a la renta, y el relativo descenso de los impuestos indirectos, los ingresos totales cayeron al 6.3% del producto bruto interno en 1962, exactamente la proporción que existía en 1950". (Fiscal Problems and Proposals for Reform, Joint Tax Program of the Organization of American States and the Interamerican Development Bank).

Sobre el mismo punto, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en su informe al Grupo de Consulta de 1967, formuló las siguientes observaciones:

"Las reformas tributarias de 1962 (sic) introdujeron muchos refinamientos deseables en el sistema tributario, pero fallaron al tomar en cuenta su efecto sobre los ingresos del gobierno. El resultado fue una declinación del 20% en tales ingresos a tiempo que un substancial programa de desarrollo se iniciaba. Parte de esta declinación fue compensada por préstamos del Banco Central que incrementaron las presiones inflacionarias. Todo ésto culminó en el aumento de los precios de más del 25% experimentado durante 1963". (Current Economic Position and Prospects of Colombia, Volume II, pag. 2).

Refiriéndose al lapso de 1962 a 1965, en el mismo Informe se anota: "La declinación en los gastos de inversión no fue el resultado del aumento de los gastos corrientes sino más bien el producto de más bajos niveles de ingresos tributarios. Los gastos corrientes, en general, se mantienen relativamente constantes en casi todo el período". (pág. 5, obra citada).

Más adelante, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento da su voz de alerta sobre un riesgo que considera gra-

ve: "Es solamente en 1966 —declara— con algunas alzas en los salarios públicos, cuando el promedio de la remuneración de los funcionarios alcanza el nivel anterior a 1962. La atmósfera ha sido de general austeridad en el sector público, con expansión pequeña o nula. En una economía con población creciente, a juicio de la Misión, esto no puede sino tener serios efectos tanto sobre la cantidad como sobre la calidad de los servicios públicos, y a largo plazo, consecuencias deprimentes sobre la rata de crecimiento". (Pág. 6, obra citada).

Luego vuelve a aparecer en el Informe su inquietud por las implicaciones del criterio de austeridad que, a su modo de ver, el gobierno aplica con extremado rigor:

"La misión siente que el gobierno ha puesto excesivo énfasis en el recorte de los gastos ordinarios cuyo nivel actual es demasiado bajo para ser congruente con los objetivos propuestos de crecimiento económico. No es ni equitativo ni sirve a la eficiencia que los empleados públicos (y así los servicios públicos) lleven la carga de la inflación impuesta por un ineficaz sistema tributario". (Pág. 12, obra citada).

Por último, la renovación categórica de su crítica en el siguiente párrafo:

"La principal preocupación de la Misión aquí es el deterioro de los gastos corrientes. Las diferencias entre gastos de capital y gastos corrientes, es en el mejor de los casos arbitraria y la concentración del esfuerzo en el incremento de los gastos de capital no conduce necesariamente a más rápido crecimiento económico. Hay muchos gastos corrientes que también pueden tener efecto positivo sobre el crecimiento, como, por ejemplo, los gastos de educación... El aspecto más negativo de esto es que afecta la eficiencia de la administración pública". (Obra citada, pág. 18).

Se traen a colación el testimonio y las ideas poco menos que beligerantes del Banco Mundial, en asunto de tanta monta, por ser él uno de los mayores acreedores del país, el líder del Grupo de Consulta para Colombia y el más celoso en pregonar el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros. El Banco Mundial se refiere, desde luego a los gastos corrientes del gobierno nacional, sin incluir —estoy seguro— los institutos

descentralizados cuyas circunstancias y organización han sido muy distintas. En el capítulo sobre la "Política Monetaria", advertí cómo la crisis fiscal de 1963 probablemente habría podido resolverse empleando los dineros que esos institutos mantenían en depósitos bancarios o en papeles de atractivo rendimiento.

Los conceptos del Banco Mundial vinieron, de otro lado, a dirimir el litigio mental sobre las características de los desembolsos para educación. Para el actual gobierno no hubo nunca duda de que los gastos en la formación del capital humano representan tanto, para el desarrollo nacional, como las inversiones en capital fijo o activos depreciables. Nuestras normas presupuestarias los califican de funcionamiento simplemente, pero todos sabemos que nada valen las escuelas sin maestros, ni los hermosos edificios para hospitales mientras permanezcan vacíos y sin servicios. Nada resulta más fácil que pedir la reducción de los gastos corrientes. Este gobierno los ha comprimido sin timideces, y, a mi entender, es una de las funciones indeclinables de todo Ministro de Hacienda y Crédito Público. Pero debe comprenderse que a este tipo de gastos se asimilan los que se efectúan en tareas educativas y de salubridad, imposibles de rebajar dada la estructura de nuestra población y su urgencia de escuelas primarias, de enseñanza media y secundaria y de capacitación superior y técnica.

Del Informe del Banco Mundial en 1967 se deducen varias conclusiones: la primera, que el deterioro de las inversiones públicas, como los déficit fiscales, se originó no en el exceso de los egresos corrientes sino en la declinación de los ingresos; la segunda, que se imponía la reforma administrativa para evitar el éxodo de los cuadros técnicos del Estado, mas todavía al recordar que las anteriores alzas de salarios se limitaron a los niveles por debajo de dos o tres mil pesos mensuales; la tercera, la necesidad de incrementar racionalmente la inversión, aumentando el ahorro público, y las apropiaciones de funcionamiento, allí donde la empresa del desarrollo los requiriere.

No debe olvidarse, sin embargo, que, por leyes de iniciativa parlamentaria, en 1960 se trasladaron a la nación los gastos de policía y de magisterio de enseñanza primaria, en este caso hasta concurrencia de la suma pagada en dicho año por cada departamento, absteniéndose de crearle, simultáneamente, los recursos indispensables para cubrirlos.

¿Qué había ocurrido con el impuesto a la renta y complementarios? Como frecuentemente sucede, se aprueban en toda su plenitud las concesiones pero no las compensaciones llamadas a conservar el equilibrio y la elasticidad de los gravámenes. Tal fue el problema de la ley 81 de 1960, según lo ha explicado, en la Cámara de Representantes, uno de mis muy distinguidos antecesores, el doctor Hernando Agudelo Villa. Clasificando las enmiendas en dos clases, de acuerdo con las consecuencias para el producto del impuesto, podrían resumirse así:

**Medidas que disminuían el gravamen:**

a) A los contribuyentes con renta inferior a \$ 36.000.00 se les redujeron las tarifas y se les concedieron exenciones especiales por pago de alquiler de la casa de habitación, gastos médicos y de educación.

b) Se autorizó a la totalidad de los contribuyentes casados a dividir con el cónyuge hasta \$ 60.000.00 de renta de trabajo.

c) Se eliminó el impuesto de patrimonio para las sociedades anónimas y las sociedades en comandita por acciones.

d) Se autorizó a las empresas a agregar una reserva de protección y recuperación de activos equivalente al 15% de la renta comercial neta en sustitución del reavalúo de activos.

e) Se elevó el monto de la deducción aceptada por pago de sueldos al gerente y otros funcionarios ejecutivos de 36 mil y 24 mil a 72 mil y 36 mil pesos.

f) Se introdujeron los siguientes incentivos tributarios: 1) Creación de una reserva especial de fomento económico hasta del 5% de la ganancia comercial neta para el incremento de la producción de materias primas nacionales y sustitución de importaciones; 2) Exención completa del impuesto sobre la renta hasta 1969 para las industrias básicas; 3) Exención del impuesto a la renta para el ingreso derivado de exportaciones menores; 4) Exención del impuesto de renta para empresas que utilizaran una proporción importante de insumos producidos por Paz de Río.

g) En 1959 se otorgó al contribuyente el derecho de compensar las pérdidas netas en agricultura, sufridas en un año, con rentas obtenidas en años posteriores, cualquiera hubiese sido su origen, derecho que constituyó bien pronto fuente de evasión.

### Medidas que aumentaban el gravamen:

a) Nuevas tarifas para las personas jurídicas, a saber:

- 1) Para las sociedades anónimas, 12%, 24% y 36% sobre la renta líquida gravable hasta cien mil pesos, de cien mil a un millón y de más de un millón, respectivamente;
- 2) Para las sociedades colectivas, 3% sobre la renta líquida gravable hasta cien mil pesos y 6% sobre la renta líquida gravable superior a cien mil;
- 3) Sociedades de responsabilidad limitada y en comandita simple, 4%, 8% y 12% sobre la renta líquida gravable hasta cien mil, de ciento un mil a trescientos mil y de más de trescientos mil, respectivamente.

b) El impuesto sobre dividendos pagados o acreditados a sociedades o personas que no los distribuyeran en Colombia fue elevado del 6% al 12% y se creó un nuevo impuesto del 6% sobre la renta u otros pagos, remitidos por filiales o compañías extranjeras a sus casas matrices en el exterior;

c) Algunas otras innovaciones en materia de rentas de capital y de rentas de goce sobre residencias de propiedad del contribuyente y habitadas por él, así como autorización a los municipios para establecer gravámenes sobre terrenos de acción urbana.

**Márgenes de evasión.**—Refiriéndose al debilitamiento de los ingresos, la Misión Taylor comenta: "Este fue el precio que pagó Colombia por las reformas al impuesto sobre la renta en 1960, cuando se dio alivio substancial a los grupos de medianos ingresos y las corporaciones fueron exentas del impuesto neto sobre el patrimonio". (Obra citada, pág. 5).

Ciertamente no pareció haberse logrado el equilibrio entre concesiones tan notables como la división entre cónyuges de las rentas de trabajo y las compensaciones correlativas. Pero quizá el factor principal estuviera en los márgenes involuntariamente abiertos —o conservados— para la evasión y el fraude fiscales.

La vaguedad de los términos de las disposiciones sobre patrimonios improductivos, por ejemplo, habilitó a quienes fueran hasta 1960 grandes contribuyentes para aparecer desde enton-

ces sin ninguna renta gravable. La organización de tres o más compañías permitió diluir el impuesto o evadirlo por completo. Las sociedades "fantasmas" formadas en Panamá, Bahamas o Curaçao, por personas naturales, residentes en Colombia, se erigieron en medio favorito para eludir el impuesto, al igual que la facultad a las sociedades extranjeras de no presentar la prueba de la residencia de sus socios cuando el número de accionistas excediera de 50 o el capital social pasara de \$ 30 millones.

Las primas, bonificaciones y gratificaciones, los costos e intereses supuestos, ofrecieron la posibilidad de graduar la renta conforme se quisiera. La enajenación de bienes inmuebles se prestó a las trampas más burdas y a los trucos más ingeniosos. Combinando activos movibles y activos fijos, haciendo traspaños entre sociedades y socios, provocando pérdidas y ganancias artificiales, se lograba escapar por entero —y en altísimas cuantías— a las normas fiscales.

Los contratos de renta vitalicia se produjeron en serie para evadir los impuestos. Hasta formularios había para facilitar su celebración. Las exenciones a las industrias básicas se utilizaron, en casos comprobados, como sombra protectora para ingresos gravables. Las normas sobre intangibles sirvieron para disfrazar rentas o para remesar utilidades al exterior como si fueran primas por su explotación en Colombia. En fin, los preceptos tributarios resultaron víctimas del morbo de la evasión y el fraude que en ellos encontraba apoyo.

Ni el Banco Mundial ni la Misión Taylor hacen hincapié en este fenómeno, pero, a la verdad, ahí se hallaba, fundamentalmente, una de las causas de la erosión de los ingresos públicos. Colateralmente, el retraso posterior de dos años y medio en la liquidación (o reconocimiento) de los impuestos sobre la renta, complementarios y especiales, les causó grave desmedro como lo causaba en los recaudos el eclipse de la sección de cobranzas.

Al iniciarse la administración Lleras Restrepo, el diagnóstico estaba hecho por mi antecesor, el doctor Joaquín Vallejo, y por su director de impuestos nacionales, doctor Rafael Isaza González, quien habría de acompañarme por más de un año. Era él quien, desde su despacho, decía a la prensa: "Esto huele mal..." Porque a la evasión y al fraude fiscales, al retraso en las liquidaciones y los recaudos, se unía la escandalosa falsificación en masa de certificados de paz y salvo.

16 La situación extremadamente crítica de 1965 no impidió, sin embargo, que se expidiera el decreto 2349 de estado de sitio, con la mejor de las intenciones pero con la peor de las repercusiones. El impuesto sobre la renta había perdido ya su elasticidad, su uniformidad, su capacidad para atender al desarrollo nacional, pero exenciones nuevas, antitécnicas y mal concebidas, habrían de agregarse: la que cobijaba a aquella parte de los ingresos que cualquier persona invirtiera en construcción de vivienda cuyo valor unitario no excediera de 150 mil pesos; la que se extendía a la utilidad en la venta de tales viviendas, siempre que tal utilidad no sobrepasara el 20% de la inversión efectuada; la del impuesto de patrimonio a las viviendas de las características indicadas, construídas para darlas en arrendamiento, hasta por cinco años. Y, en el mismo decreto, otra exención: para el ingreso de las personas naturales que se destinara "al aumento de capital de empresas tendientes al ensanche de su capacidad instalada, o a la formación de capital de nuevas empresas, siempre que tales empresas sean sociedades anónimas cuyos insumos importados no excedan del 25% del costo final de sus productos". Exención con vigencia hasta 1970, pero con autorización del gobierno nacional para prorrogarla hasta 1975.

**La realidad de los ingresos.**—Restringiéndonos, por ahora, al impuesto sobre la renta y complementarios, donde el Banco Mundial y la Misión Taylor creían descubrir el epicentro de los problemas fiscales, hagamos un repaso de su trayectoria, desde 1958 a 1966.

Los reconocimientos del impuesto a la renta, complementarios, recargos e impuestos especiales, aumentan de 1958 a 1960 en 22.7% y de 1959 a 1960 en 17.7%. El número de contribuyentes, de 1958 a 1959, se eleva en 50.841 (de 305.304 a 356.145), o sea 16.6%. El promedio aritmético de reconocimiento por contribuyente, en 1958, fue de \$ 2.235, y, en 1959, de \$ 2.456, cifra que representa un incremento de 9.9%. En 1960, el número de contribuyentes asciende a 429.072, o sea un aumento de 20.5% respecto de 1959, pero el promedio aritmético de reconocimiento, por contribuyente, fue de \$ 2.398, lo cual refleja una disminución de 2.4%. En 1959 se introduce el derecho de compensar pérdidas netas en agricultura con rentas de cualquier origen en los años siguientes.

Llegamos a 1961 cuando ya está en plena vigencia la ley 81 de 1960. Los reconocimientos suben, a precios corrientes, 2.8% con relación al año anterior (comparado con un aumento del 17.6% en 1960) y, a precios constantes de 1958, sufren una reducción de 4.8% contra un aumento de 11% el año precedente. En 1962, el incremento, a precios corrientes, es de 5.2%, pero en términos constantes, hay un deterioro del 0.4%.

En 1961 se presenta un incremento del 14% (de 429.072 en 1960 a 489.335) en el número de contribuyentes, pero el promedio aritmético de los reconocimientos continúa disminuyendo, puesto que baja a \$ 2.161, 9.9% menos que el año anterior. En 1962, el número de contribuyentes asciende en 41.366, 8.4% más, y el promedio de reconocimiento, por contribuyente, es de \$ 2.096, o sea 3.0% menos.

En 1963 se echa de ver importante recuperación de los reconocimientos con aumentos de 40.7% a precios corrientes y de 13.0% a precios constantes de 1958. Es de observar que en este año se produce la inflación más intensa de la década. Ante la disminución substancial de los ingresos tributarios, a raíz de la ley 81 de 1960, para hacer frente a la crisis fiscal se establece un recargo del 20% sobre el impuesto a la renta y complementarios que se hubiese pagado o correspondiese pagar por los años gravables de 1962 y 1963. El número de contribuyentes se incrementa en 9.9%, con promedio aritmético de reconocimiento de \$ 2.683, o sea aumento del 28%.

En 1964, prosigue la tendencia de recuperación de los reconocimientos, con elevación de 41.4% a precios corrientes y de 22.3% a precios constantes de 1958. En este año fiscal también incide el recargo del 20% sobre el impuesto a la renta y complementarios. El número de contribuyentes alcanza la cifra de 558.413, con 12.9% de incremento. El promedio aritmético es de \$ 3.360, a sea 25.2% más que en 1963.

En 1965 los reconocimientos se incrementan apenas 1.2% a precios corrientes, respecto del año anterior, y en términos reales, a precios constantes de 1958, disminuyen en 6.9%. La tasa de inflación es de 14.9%. Como la emergencia fiscal continúa desde los primeros efectos de la ley 81 de 1960, se establece un gravamen extraordinario del 15% del total del impuesto a la renta, complementarios y recargos que correspondan al contribuyente por el año gravable de 1964. Además, por decreto

2424 de 1965, se obliga a suscribir bonos de deuda pública interna por el 5% del valor del impuesto a la renta y complementarios. El número de contribuyentes baja de 658.413 a 550.706, esto es 107.707 menos, lo que representa un descenso de 16.3%. El promedio aritmético de reconocimientos, en cambio, aumenta en 21%, seguramente como fruto de los gravámenes adicionales.

En resumen, a la falta de elasticidad de la estructura del impuesto sobre la renta se le pone el contrapeso de sucesivos impuestos extraordinarios: del 20% sobre los años gravables de 1962 y 1963, salvo las personas jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones que se hayan extinguido como contribuyentes del impuesto sobre la renta; del 15% sobre el año gravable de 1964 y del 10% sobre el año gravable de 1965, siendo entendido que "la base para la liquidación está constituida por el total del impuesto básico de renta, definido por el artículo 4º del decreto 437 de 1961, de los complementarios, de patrimonio y exceso de utilidades y del recargo por ausentismo"; por último, se ordena la inversión forzosa del 5% del equivalente de tales impuestos en el año gravable de 1964.

Nadie se pronuncia contra el ahora denominado "fiscalismo". Ante la evidencia del déficit y la precaria inversión, los impuestos extraordinarios se aceptan casi con beneplácito, tal vez porque nunca se deja de señalar su índole estrictamente transitoria, no importa que la dosis se repita. Hallándose abiertas tantas puertas para la evasión, las gentes dan trazas de mirar con cierta indiferencia la succión de turno, y en ningún caso se acusa al fisco de estar ensañándose en las rentas de trabajo. El sistema es injusto, sin embargo. Porque, lejos de entrar al fondo de la cuestión, actúa epidérmicamente, con la vara de castigo de los recargos tributarios, leves para quienes encuentran los resquicios de evasión, pero onerosos para quienes cumplen sus obligaciones fiscales en toda su plenitud. Desde 1966, cuando se recaudó el que se había establecido sobre el año gravable de 1965, no volvió a acudir a este socorrido arbitrio, que, a no dudarlo, mis antecesores debieron de usar con repugnancia mientras se llegaba a soluciones más equitativas y permanentes.

Todavía en 1966, a pesar de los esfuerzos realizados por mi inmediato antecesor, el doctor Joaquín Vallejo, y por el Director de Impuestos Nacionales, Rafael Isaza González, aunque los reconocimientos del gravamen a la renta, complementarios y especiales, acusan aumento del 13%, nivel que indica una recupera-

ción apreciable, a precios constantes de 1958 se advierte descenso, acaso por la demora en la dotación de máquinas de contabilidad a las secciones de liquidaciones de las Administraciones Nacionales de Renta. No obstante, habiendo sido incrementados, adicionados o creados otros ingresos, el año termina con superávit y las inversiones experimentan notorio crecimiento.

#### EL DENOMINADO "FISCALISMO"

A la presente administración se la ha enrostrado infatigablemente una supuesta, ciega e implacable tendencia en favor del "fiscalismo".

Había que ver, en primer lugar, de donde veníamos. De una crisis fiscal, moderada apenas por los repetidos impuestos extraordinarios, que, a pesar de su severidad, no conseguían rehabilitar el ritmo de las inversiones públicas. De un retraso de más de dos años en el reconocimiento del gravamen sobre la renta y complementarios, contra el cual empezaron a bregar, denodadamente, el anterior Ministro de Hacienda y su Director de Impuestos Nacionales. De una exasperante lentitud en los recaudos, a la que se unía, sin embozo, el comercio ilícito de falsos certificados de paz y salvo. De una serie de irregularidades administrativas, por su naturaleza difíciles de localizar, comprobar y corregir. De una alarmante carencia de equipo mecánico, de unos sórdidos recintos en la sede central de Bogotá, de un desorden prolongado y continuado, al que principiaban a aplicársele las primeras medidas de reorganización.

Naturalmente, desde los días iniciales de la administración Lleras Restrepo, nos empeñamos en proveer a la empresa del desarrollo de los recursos indispensables. Era menester combatir el desempleo abriendo nuevas oportunidades de trabajo, multiplicar los cupos en la enseñanza primaria, secundaria y superior, atender a las necesidades de la vivienda popular, realizar la reforma administrativa, concurrir con el cincuenta por ciento a la financiación de los proyectos para los cuales se obtenía la cooperación internacional, extender las campañas de salud, proseguir la reforma agraria y transformar el sector rural, sentar las bases del desarrollo con ineludibles obras de infraestructura, fortalecer el ahorro público y consagrarlo a desempeñar su función social. En otras palabras, velar porque el crecimiento de la población, ya registrado, no abrumara al país,

presionando sobre servicios escasos de agua potable, hospitales, transportes y energía eléctrica. Las diversas regiones suelen reclamar, a veces coléricamente, determinadas cosas, pero se olvidan con excesiva rapidez de donde salen los recursos para satisfacer sus demandas. No es por generación espontánea, ni porque nos lleguen del exterior, sino por el esfuerzo propio, complementado en ocasiones por la asistencia financiera internacional. En todos los foros, he declarado, inclusive a nombre de la América Latina, que el desarrollo es nuestra tarea y nuestra responsabilidad.

También se le ha imputado a la administración Lleras Restrepo, y, personalmente, a su Ministro de Hacienda y Crédito Público, una exagerada mentalidad recaudadora. Se ignora que precisamente por causa de la mora en los reconocimientos de las rentas y en sus recaudos, el país experimentó los cilicios de la inflación, que, según el reiterado lugar común, constituye el más gravoso e inicuo de los impuestos. Como anillo al dedo, viene el siguiente concepto del Informe Pearson: "La capacidad recaudadora de los gobiernos es importante porque refleja un creciente sentido de comunidad nacional y permite obtener los fondos necesarios para inversiones o para ampliar los servicios sociales". (El desarrollo: empresa común, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, Presidente: Lester B. Pearson, pág. 43).

Se aduce que nuestro régimen tributario adolece del defecto de consagrar el mismo tratamiento para las rentas de capital que para las rentas de trabajo. Apreciación absolutamente errónea. Quienes hayan tenido oportunidad de revisar los documentos de las reformas tributarias de 1935 y 1936, habrán comprobado cómo se desechó el régimen cedular, al estilo del de Francia, con tarifas distintas según el origen de las rentas, para acogerse, más bien, a aquel que diferenciaba los ingresos de capital de los ingresos de trabajo, mediante una sobretasa a los primeros, aplicable sobre el valor del patrimonio. Jamás en Colombia se ha dicho que haya un gravamen al capital. Lo que hay es un recargo a las rentas provenientes de él, sobre la fuente común de los ingresos, pero liquidado con referencia al monto del patrimonio. Adicionalmente, la ley 81 de 1960 autorizó la división con el cónyuge de las rentas de trabajo, redujo la tarifa en algunas escalas, y, en 1969, se elevaron las exenciones personales.

En discurso pronunciado poco antes de posesionarme del cargo de Ministro de Hacienda y Crédito Público, expuse, entre otras, las siguientes ideas: "No puede el país caer en una hipertrofia continuada de sus gastos públicos ordinarios, pero tampoco en una especie de "poujadismo" tropical, sistemáticamente adverso a los gravámenes fiscales, inclinado a erodarlos más que a racionalizarlos, y, en último término, a auspiciar cuantiosos desequilibrios presupuestales, sin perjuicio de llamarse a engaño cuando desatan, con el transcurso de los meses, indeseables explosiones monetarias. De esas explosiones es menester que nos curemos definitivamente. Y para curarnos, lo primero es contar con un fisco sano, meta esta en que la prensa, con su vasto influjo, puede prestar ayuda imponderable".

Entonces, ¿en qué ha consistido el llamado fiscalismo? Primero que todo, en el saneamiento fiscal, en el aumento de las inversiones públicas y en la preocupación constante por el reconocimiento y el recaudo oportuno de los ingresos. No hemos recurrido a alcabalas ni socialinas. Hemos hecho lo que todo el mundo pedía. Velar por el cumplimiento de las normas tributarias y expedir disposiciones contra la evasión y el fraude con el concurso y el respaldo del honorable Congreso. Claro que hemos procurado el ahorro público y el adecuado rendimiento de los impuestos existentes.

Si de otra manera hubiéramos procedido no habría la actividad económica que se observa en 1970, ni habríamos logrado la cooperación financiera internacional. En vez de la aceleración del desarrollo, estaríamos contemplando, melancólicamente, un nuevo estancamiento, quizá trágico para el porvenir de la Nación.

Se alega que las inversiones públicas desplazan las inversiones privadas. Nuestra experiencia demuestra lo contrario. Dondequiera que el Estado ha puesto resueltamente su iniciativa y sus recursos, el sector privado ha salido del letargo para participar, con sus propias empresas e ideas, en el renacer del dinamismo económico. El aumento de la inversión pública no ha ido en demérito de la inversión privada. Como se demostró en el capítulo sobre la "Política monetaria", nunca antes había dispuesto esta última de más crédito, en términos reales, si se analiza el conjunto de la situación en los años de 1968 y 1969.

A este respecto, hemos coincidido con los puntos que Walter W. Heller considera necesarios en la política tributaria y la política presupuestaria:

"1). Poner a disposición del desarrollo económico el máximo flujo de recursos humanos y materiales que sea consistente con los requisitos mínimos del consumo común;

"2). Mantener una estabilidad económica razonable frente a las presiones inflacionarias a largo plazo y a los movimientos a corto plazo de los precios internacionales;

"3). Reducir, en caso de que existan, las desigualdades extremadas de las normas de riqueza, de ingresos y de consumo, que minan la eficiencia productiva, ofenden la justicia y ponen en peligro la estabilidad política".

Para el profesor Heller "se está confiando a la política fiscal la importante tarea de arrancar a la producción de esos países, lastimosamente baja, los ahorros suficientes para financiar los programas de desarrollo económico y preparar la escena para otras actividades más vigorosas de la inversión privada".

¿Cuáles han sido los impuestos establecidos por el actual gobierno o aprobados a solicitud suya?

El gravamen ad-valorem del 114% a la gasolina y del 55½% al A.C.P.M., exclusivamente con destino al Fondo Vial, para la construcción, reconstrucción y pavimentación de carreteras que no solo ha creado empleo y resuelto seculares problemas de transporte, sino que ha constituido polo de atracción para los recursos del crédito internacional.

El uno y medio por ciento sobre el valor de las importaciones para dotar de capital de trabajo al Fondo de Promoción de Exportaciones, más otro uno y medio por ciento, para el presupuesto nacional, con el fin de compensar la disminución de los recursos, originada en la baja de seis puntos del impuesto sobre los reintegros provenientes de la exportación del café.

La transformación en gravamen fiscal de la inversión forzosa de los ganaderos en bonos, que, de haberse mantenido, habría aumentado en exceso y sin ventaja la deuda pública interna.

La transformación del impuesto representado en el diferencial cambiario para los giros cafeteros, que no implicó gravamen nuevo, sino a la postre reducción del que ya existía.

Esto es todo. A menos que se quiera interpretar como creación de impuestos las normas contra la evasión y el fraude, la retención en la fuente, las disposiciones iluminantes sobre el consumo de cerveza y cigarrillos o el desmonte gradual de algunos incentivos tributarios, cuya terminación se había previsto para 1969.

Es todo, pero no es poco. La inversión pública se elevó de \$ 2.059 millones (apropiaciones finales de 1966) a \$ 5.733 millones (apropiaciones iniciales de la ley de presupuesto de 1970). Durante los cuatro años no hubo déficit sino superávit consecutivos, muy cuantiosos y útiles para suplir necesidades esenciales, dentro del presupuesto de competencia que nos rige. Por su parte, los institutos descentralizados, como el de Construcciones Escolares o como el de Fomento Municipal, que por tiempo prolongado mantuvieron en caja dineros ociosos, adquirieron capacidad operativa y agilidad de trámite para invertirlos rápidamente.

Más adelante habremos de ver cómo este llamado fiscalismo sirvió la causa del desarrollo, de la estabilidad monetaria y del bienestar social. ¿Habrían sido preferibles la inflación o los impuestos extraordinarios? ¿Habría sido socialmente más justo utilizar estos instrumentos? ¿O, en subsidio, resignarnos al estancamiento nacional, con mayor desempleo y menor actividad económica? No establecimos gravámenes al menudeo ni por salir del paso sino que aspiramos —y confiamos en haberlo logrado— al saneamiento fiscal, al saneamiento financiero, al saneamiento monetario, y, simultáneamente, a imprimirle al desarrollo nacional el impulso decisivo.

Nos preocupamos obviamente por los contribuyentes al impuesto sobre la renta, alrededor de setecientos cincuenta mil, pero debíamos contemplar, al mismo tiempo, la suerte del resto de los compatriotas, más de veinte millones, urgidos de escuelas, empleos, puestos de salud, transportes, viviendas, agua potable, capacitación profesional y técnica, etc.

En una Nación de recursos escasos, con déficit de servicios, hay que adoptar el criterio de las prelación. Aun así, la asignación presupuestaria de las rentas equivaldrá a una especie de "distribución equitativa del descontento". El gobierno se hallará siempre bajo dos fuegos contrarios: el de la queja por los im-

puestos y el del airado reclamo por las obras. Nadie ignora que sin los primeros son imposibles las segundas.

Pero desearía reiterar expresamente algo que ya he sugerido. Si no hubiera sido por el esfuerzo propio, implícito en la contribución al fisco, no habrían sido viables los empréstitos externos. Por consiguiente, no es de extrañarse de que el actual Ministro de Hacienda y Crédito Público, en su último discurso ante el CIAP, hubiera rendido homenaje a esa contribución específica. Cuandoquiera que se inaugura una obra a cuya realización hubiere concurrido la asistencia financiera internacional, me he cuidado de subrayar los aportes inocultables del esfuerzo propio a esa misma obra, por lo general a través del presupuesto público. Los créditos para proyectos concretos no suelen cubrir más del cincuenta por ciento del costo total, o sea que el otro cincuenta por ciento es compromiso que gravita sobre los recursos nacionales de que pueda disponerse. Sin los contribuyentes colombianos, no habría sido posible soñar siquiera en acelerar el desarrollo, porque, al fin y al cabo, es una empresa colombiana. Como tampoco es concebible el sostenimiento del Estado sin sus servicios más elementales: el de la seguridad exterior e interior, el de la justicia, el de la educación, el de la salud.

El solo servicio de la educación, robustecido como nunca en este cuatrienio, acusa déficit palpable. Tal el de que no haya, en los sectores rurales, cinco años completos de escuela primaria, meta que la administración Lleras Restrepo juzga imperiosa e ineludible. Pero si del denominado fiscalismo se habla, preguntémosnos: ¿De dónde han surgido los institutos de enseñanza media, desde luego con el apoyo del Banco Mundial? ¿De dónde la multiplicación de las escuelas? ¿De dónde los acueductos y alcantarillados? ¿De dónde la modernización de la red de transportes? ¿De dónde la reforma administrativa? Cuando lleguemos en esta Memoria a la ejecución presupuestaria, habremos de conocer cabalmente las respuestas.

#### NORMAS CONTRA LA EVASION Y EL FRAUDE

Como lo observé atrás, el 7 de agosto de 1966 encontramos hecho el diagnóstico sobre las normas orgánicas del impuesto sobre la renta, complementarios y especiales. El gobierno anterior había presentado, inclusive, un largo, dispendioso y complejo proyecto al Congreso, en cuya exposición de motivos se leía lo siguiente:

“El presente proyecto de ley que el gobierno presenta a la consideración del Congreso de la República, se ha elaborado sobre la experiencia adquirida en la aplicación tanto del estatuto sustantivo (Ley 81 de 1960) como del procedimental (Decreto extraordinario 1651 de 1961) y demás disposiciones que rigen lo relativo al impuesto sobre la renta, complementarios, recargos e impuestos especiales. Tal experiencia ha demostrado la existencia de figuras legales que han permitido a los contribuyentes una considerable evasión de impuestos, con evidente falta de equidad en la distribución de las cargas públicas, pues no solamente resultan favorecidas injustificadamente algunas actividades frente a otras que soportan todo el peso de la norma fiscal, sino que dentro de una misma actividad unos contribuyentes, por ignorar el alcance y contenido detallado de la ley, contribuyen en la medida de su capacidad económica, mientras otros consiguen ubicarse dentro de la figura favorable a la evasión, con la consecuencia de que es la propia ley la que resulta propiciando la desigualdad de las obligaciones ciudadanas para con el Estado”.

Dada la extensión del proyecto, además de su tecnicismo en ciertos aspectos, la administración Lleras Restrepo creyó más adecuado enfrentarse a la evasión y el fraude fiscales, describiendo estos fenómenos en una iniciativa de facultades extraordinarias, detalladas y precisas, en virtud de las cuales pudiera proceder a ponerles coto.

La ley fue aprobada la noche del 19 de julio de 1967 y las autorizaciones vencían el 20 de julio. Porque el Ministro de Hacienda y Crédito Público se daba cuenta de su transcendencia intrínseca, a la vez que de su resonancia como demostración del esfuerzo propio en favor del desarrollo nacional, se sintió obligado a renunciar, con profundo pesar, a presidir la delegación de Colombia ante el Grupo de Consulta, convocado por el Banco Mundial en la ciudad de París, en el convencimiento de que su ausencia no se compadecía con el trámite parlamentario de proyecto de tanta significación. El título de la ley, número 28 de 1967, era lo suficientemente indicativo: “contra la evasión y el fraude al impuesto sobre la renta, complementarios, especiales y sucesorales...”.

La ley contenía dos disposiciones más: una sobre repatriación de capitales y otra (la del artículo octavo) en la cual se establecía la publicación de las listas de los contribuyentes, espe-

cificando le renta bruta, la renta líquida, la renta gravable, el patrimonio neto y el valor total de los impuestos. Aunque el precepto era copia literal del artículo 27 de la ley 81 de 1931, ninguno fue más combatido ni despertó más encendidas protestas.

Veinticuatro horas después de aprobada la ley por el honorable Congreso, el gobierno dictaba el decreto 1366 de 1966, piedra de escándalo y motivo de una de las más agitadas controversias de nuestra historia fiscal. Soplaron "los vientos de fronda" a que se refiriera el Jefe del Estado, sin perjuicio de recomendar la elaboración de un folleto con explicaciones completas y el estudio de las quejas y críticas, en asocio de la comisión interparlamentaria, creada por la ley 28 de 1967.

En ese folleto sobre el 1366, dijimos: "El dilema era claro: o se optaba por los recargos tributarios de los últimos cuatro años, cerrando los ojos a la misión económica del gravamen sobre la renta, y se insistía en la profusión de impuestos, o se procuraba eliminar la evasión y el fraude para restablecer la equidad tributaria. Había naturalmente otra alternativa: la de reducir la tasa de inversiones públicas, corriendo el riesgo de incrementar el desempleo, y la de mantener grandes zonas de la administración en condiciones tan precarias que no les fuera posible desempeñar con eficiencia su papel ni conservar sus buenos servidores".

El decreto 1366, siguiendo los lineamientos de la ley de autorizaciones, introdujo nuevas reglas en los siguientes campos:

1) En los contratos de rentas vitalicias, uno de los medios de evasión más a la mano, no sin conceder facilidades para terminarlos voluntariamente antes del 1º de noviembre de 1967.

2) Sobre los intangibles, otro de los ardidés que, con mayor frecuencia, se utilizaban para desfigurar la renta gravable, con beneficios para el comprador como para el vendedor;

3) En materia de utilidades en la enajenación de inmuebles se introdujeron controles eficaces para eliminar la evasión fiscal a que daba lugar la ley 81 de 1960. En lo sucesivo, la pérdida en la enajenación de activos adquiridos por una sociedad de sus socios, solo sería deducible si dichos activos hubiesen sido avaluados con intervención de la Superintendencia de Sociedades Anónimas. Por otra parte, los Registradores de Instrumentos Públicos y Privados deberían informar a las Oficinas de Catastro el

valor de las transacciones y ordenar que tal valor se tuviera como avalúo catastral;

4) En cuanto a costos y deducciones, sujetos por la ley a la realidad del mercado, se establecieron regulaciones y límites cuantitativos, optando por estos de acuerdo con la tradición de los últimos siete años;

5) La deducción de intereses se restringió a aquellos que guardaran relación de causalidad con las actividades o inversiones productoras de renta, salvo los que se pagaran por préstamos para vivienda, hasta concurrencia de seis mil pesos;

6) Las rentas provenientes de la prestación de servicios personales independientes, tales como honorarios, comisiones, etc., no podrían afectarse con deducciones que excedieran del 25% de tales rentas, con excepción de los pagos que implicaran retribución de servicios a otros profesionales;

7) Serían deducibles las bonificaciones, gratificaciones, y regalos voluntarios hechos por el contribuyente, a título de mera liberalidad, a sus trabajadores, incluidos los socios que tuvieran este carácter, siempre que no excedieran del 10% del salario pagado a cada uno durante el año;

8) Únicamente se aceptarían como costo o deducción los salarios, honorarios, comisiones, bonificaciones y en general las compensaciones por servicios personales, los intereses, arrendamientos y regalías que constituyeran renta bruta para el beneficiario, cuando en la declaración se le identificara por su nombre o razón social, el número de la cédula de ciudadanía o de identificación tributaria (NIT) y se indicase el monto del pago o abono;

9) A los contribuyentes dedicados a negocios de agricultura y ganadería, que no pudiesen cumplir los requisitos legalmente exigidos para la aceptación de costos y deducciones, se les tomaría como tales el ochenta por ciento del valor de los ingresos que proviniesen de esa actividad. Las pérdidas provenientes de negocios de agricultura y ganadería no podrían deducirse de rentas originadas en fuentes distintas, pero sí de las ganancias obtenidas en el mismo renglón, durante los cinco años siguientes;

10) El Número de Identificación Tributaria (NIT), indispensable para el funcionamiento del computador electrónico, sería

el de la cédula de ciudadanía, y para los menores, personas jurídicas, extranjeros u otros contribuyentes, el asignado por la respectiva Administración de Impuestos Nacionales;

11) Para los efectos del impuesto sobre la renta, estarían exentas las sumas recibidas por concepto de las siguientes prestaciones sociales: a) Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad; b) Las que implica la protección a la maternidad; c) Los gastos de entierro del trabajador; d) El auxilio de cesantía; e) La pensión de jubilación o invalidez; f) El seguro por muerte; g) La prima de servicios de los trabajadores particulares y la de Navidad del sector público; h) Las vacaciones anuales. De esta suerte, se restableció la igualdad para toda clase de trabajadores, al mismo tiempo que se detuvo la tendencia a diluir el sueldo en primas o bonificaciones de la más diversa naturaleza;

12) Se precisaron las nociones de imposibilidad física y de imposibilidad jurídica que podían dar origen a declarar exentos de la sobretasa patrimonial los bienes afectados por una u otra. Ello para corregir la omisión de haber exigido que, cuando hubiere imposibilidad jurídica por ejemplo, fuese por causa ajena al contribuyente y no creada por él en forma artificial. O, en el caso de la imposibilidad física, con el objeto de evitar la organización de sociedades al fin del año, y la invalidación, en el siguiente, circunstancia que permitía alegar la improductividad del patrimonio. Las abrumadoras irregularidades indujeron a restringir la exención a aquellos bienes respecto de los cuales se configurara y demostrara por el contribuyente el fenómeno de la imposibilidad absoluta u objetiva para producir renta;

13) Se eliminó la inversión forzosa en bonos ganaderos reconociéndole al impuesto el carácter de gravamen fiscal que le correspondía;

14) Las sociedades diferentes de las anónimas y en comandita por acciones, cuando parte de sus derechos sociales perteneciesen a compañías u otras entidades extranjeras que no distribuyeren los dividendos o las utilidades en el país, estarían obligadas a retener un impuesto sobre la renta del diez y ocho por ciento de las participaciones que a tales socios correspondiesen en la renta líquida gravable, previa deducción del impuesto liquidado a la sociedad;

15) Las tarifas se elevarían al cuarenta por ciento cuando no se demostrare que más del setenta y cinco por ciento del valor total de las acciones o derechos sociales en la compañía extranjera perteneciese, directamente o a través de otras sociedades, a personas naturales extranjeras no residentes en Colombia. Esto para cerrar el paso a las empresas "fantasmas", constituidas en Panamá, Curaçao o Bahamas;

16) Se unificó la tarifa para las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, incorporando los impuestos especiales de Fomento Eléctrico e Instituto de Seguros Sociales mientras estuviesen vigentes, para facilitar la liquidación;

17) Se adoptaron normas sobre primas en colocación de acciones, libros de contabilidad, jurisdicción coactiva, etc.

Por decreto 1333 del 14 de julio de 1967, se habían derogado los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 34 y el artículo 35 del decreto 2349 de 1965, donde se habían consagrado las desconcertantes exenciones a que ya hice referencia: la que comprendía aquella parte de los ingresos que cualquiera persona invirtiera en construcción de vivienda cuyo valor unitario no excediera de \$ 150.000; la que amparaba la utilidad en la venta de tales viviendas hasta por el 20% de la inversión efectuada; la del impuesto de patrimonio a las viviendas del valor indicado, construídas para darlas en arrendamiento, hasta por 5 años y, por último, la que se otorgaba al ingreso de las personas naturales, destinado a aumento de capital de empresas o a formación de nuevas, siempre que se cumplieran determinados requisitos.

La ley 63 de 1967.—El gobierno defendió y explicó el texto del decreto 1366, pero no se obstinó en conservar a ultranza la totalidad de sus disposiciones. Siendo necesario e inaplazable legislar contra la evasión y el fraude fiscales, no se le ocultaba que, por la brevedad del plazo autorizado, había podido incurrir en imprecisiones, e, inclusive, en yerros. Comprendía, además, que mientras más exacto, razonable y perfecto fuera, más útiles y fecundas habrían de ser sus consecuencias. Lo único a que no estaba dispuesto —como no lo estaba el H. Congreso— era a prescindir de este tipo de normas. Así, en asocio de la Comisión Interparlamentaria, a la que asistieron voceros de los distintos grupos —sin excluir los de la oposición— analizamos una a una las críticas, quejas y protestas, uno a uno los ochenta y seis

artículos del decreto 1366, hasta redactar un proyecto con veintisiete artículos de enmiendas o precisiones, aclaraciones y adiciones. La Comisión Interparlamentaria trabajó a diario de agosto a noviembre de 1967 con ejemplar patriotismo. De sus deliberaciones guardo el mejor recuerdo y por su cooperación contraí con ella deuda de sincero y cordial agradecimiento.

En la exposición de motivos del nuevo proyecto de ley, expresé estas ideas: "El notorio debilitamiento de la estructura del impuesto a la renta y sus complementarios obligaba a cerrar las numerosas troneras a través de las cuales el morbo de la evasión y el fraude iba invadiendo cada vez nuevos terrenos. Tal fue la finalidad esencial del decreto 1366 y de la ley 26 de 1967. El conocimiento, por parte de la opinión pública, de los motivos que llevaron a procurar tales normas, ha persuadido, hasta a los más escépticos, de la urgencia de restablecer la universalidad del gravamen. Con el transcurso de los años, se había llegado al extremo de permitir, aún con visos legales, una creciente desigualdad, que, de un lado, dejaba de consultar la capacidad económica del contribuyente, y, del otro, lesionaba en forma grave, los claros derechos del Estado, y, más exactamente, de la comunidad. El gobierno se halla convencido, hoy más que nunca, de que era menester el esfuerzo, heroico si se quiere, de poner coto al constante florecer de anomalías inaceptables. Pero la diáfana convicción sobre la necesidad de corregir tantos y tan arraigados vicios, no impidió al gobierno examinar cuidadosamente, con la eficaz asesoría de la Comisión Interparlamentaria, las quejas de diversos sectores sobre los reales o supuestos alcances del decreto 1366. Sus deberes constitucionales, su misma fe democrática, su sentido de la responsabilidad, lo invitaban a tomar en cuenta las críticas y reparos, no menos que la evidencia de irregularidades insostenibles. Por meses enteros, se ocupó de analizar, junto con la Comisión Interparlamentaria, cuantos reclamos se hicieron, hasta persuadirse de la conveniencia de introducir las enmiendas que ahora se proponen. Enmiendas al decreto 1366, no a la substancia de la legislación, porque, como se ha advertido, ello debe ser materia de un estudio más dispendioso, y, además, porque no sería aconsejable añadir más motivos de deterioro a un gravamen que, por la baja de las importaciones, verá afectado su producto en la vigencia fiscal de 1968".

“Había un paso inaplazable, el que se ha dado, para enfrentarse a las impetuosas manifestaciones de la evasión y el fraude fiscales. De no haberse hecho así, habríamos quedado expuestos, en brevísimo lapso, al desmoronamiento melancólico de la institución del impuesto sobre la renta y al resurgir del desequilibrio presupuestal, así como a un nuevo colapso de las inversiones públicas. Después del decreto 1366, conocido ya el curso de la evasión y el fraude, el empeño de contenerlos sigue siendo tan imperioso como antes de expedirse ese estatuto. El gobierno abraza plena confianza de que el H. Congreso, al tramitar el proyecto de enmiendas, no habrá de menoscabar la idoneidad del instrumento ni de arriesgar los buenos frutos que ya ha comenzado a ofrecer el saneamiento del fisco”.

¿Cuáles fueron las enmiendas principales de esta ley que, por su texto y por su espíritu, forma un solo cuerpo con el decreto 1366?

Hizo deducibles las sumas pagadas en el año a título de pensión o renta vitalicia, hasta el total reembolso del precio o capital y habida cuenta de que este precio o capital quedó sometido, al momento de ser recibido por el beneficiario, al impuesto sobre la renta. Autorizó a terminar dichos contratos, antes del 31 de enero, y a darles el carácter de donación, siempre que se pagaran, cumpliendo el requisito del avalúo, los respectivos gravámenes.

Modificó el artículo 5° del decreto 1366 en el sentido de establecer que son gravables las rentas provenientes del aprovechamiento o enajenación de marcas, patentes, privilegios, primas por cesión de derechos y demás de su clase, sea que tengan o no la condición de activos fijos o movibles. Cuando la enajenación de intangibles a título oneroso implique el traspaso de todos los derechos y acciones susceptibles de ejercerse sobre ellos, se estimará como renta gravable el treinta por ciento del valor de la respectiva enajenación. Esta misma norma se aplicará cuando se aporten intangibles a sociedades colombianas aunque no se produzca la enajenación total. Para que proceda el reconocimiento fiscal de costos o deducciones por concepto de pactos relativos a intangibles, celebrados bajo cualquier denominación, será necesario que el pago haya sido aprobado previamente y con conocimiento de causa por la Dirección de Impuestos Nacionales.

Son deducibles los gastos por reparaciones locativas de la propiedad inmueble si no excedieren del diez por ciento del total de la renta de goce o de la proveniente del arrendamiento, pero podrá acumularse el saldo, cuando se hicieren por cuantía inferior, o no se hicieren, para deducirlo posteriormente, sin que esta deducción pueda exceder del 100% de la suma declarada por concepto de renta de goce o de la originada en arrendamientos en el año en que se solicite.

Cuatro enmiendas fundamentales sobre los intereses deducibles: la de exigir la relación de causalidad no con la renta gravable sino con el "conjunto de las actividades económicas que el contribuyente adelanta con el ánimo de obtener de ellas renta gravable". La de eliminar todo límite a los intereses pagados por préstamos para adquisición de la vivienda del contribuyente mientras no excedan las tasas máximas de los establecimientos bancarios y el préstamo esté garantizado por hipoteca si el acreedor no se halla sometido a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. La de autorizar que los intereses sobre los créditos destinados a cultivos de tardío rendimiento o en empresas durante su prospectación e instalación se deduzcan en el año en que se paguen o contabilicen como activos diferidos para su posterior amortización en un plazo máximo de cinco años. La de derogar el inciso 3º del ordinal b) del artículo 10 del decreto 1366, según el cual no era posible deducir los intereses que paguen las sociedades anónimas y en comandita por acciones a sus socios, siempre que no excedan de los normales.

La aceptación de la deducción de los pagos normales que hagan las sociedades de personas a sus socios por arrendamiento de inmuebles y por intereses a la tasa bancaria corriente sobre créditos que, en su conjunto, no sobrepasen el capital social.

Las rentas provenientes de la prestación de servicios personales independientes, tales como honorarios, comisiones, etc., podrán afectarse con deducciones normales dentro de porcentajes que oscilan del cuarenta por ciento sobre los primeros ochenta mil pesos de ingreso anual al diez por ciento sobre la parte de los ingresos anuales que exceda de ciento veinte mil. No quedan comprendidos dentro de estos límites: el cincuenta por ciento del valor de los arrendamientos pagados por el local u oficina, el valor de los elementos materiales que se entreguen con ocasión de la prestación del servicio (una placa radiológica

verbigracia), ni los pagos que impliquen retribución a otros profesionales por trabajos ejecutados bajo la exclusiva responsabilidad de quien hizo el pago.

Los topes para comisiones pagadas en el exterior, por compra o venta de mercancías, así como los límites para intereses por créditos a corto plazo, podrán ser variados, cuando las circunstancias lo hicieren necesario, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante resoluciones de carácter general.

No se reconocerán efectos fiscales a los contratos sobre cesiones recíprocas que efectúen o hayan efectuado las sociedades entre sí, o con sus socios o accionistas de sociedades en comandita por acciones, o los socios o accionistas entre sí, de acciones o partes de interés social, utilidades o participaciones, cuando con tales actos se disminuyan las participaciones de los socios o accionistas que sean personas naturales, sucesiones ilíquidas, asociaciones sin ánimo de lucro, sociedades anónimas o en comandita por acciones.

Se reitera que la tarifa unificada regirá únicamente durante la vigencia del Impuesto Especial de Fomento Eléctrico e Instituto de Seguros Sociales.

La Iglesia Católica, sus Diócesis y Parroquias no deberán rendir cuenta anual de los pagos que hagan o de los ingresos que reciban sino que quedan comprometidas a suministrar los informes del caso, cuando les sean solicitados por la autoridad competente.

Se reafirma la exención de relacionar el nombre o razón social y el Número de Identificación Tributaria (NIT) en el comprobante externo cuando las sanas prácticas contables y comerciales no exijan la identificación de quien hace el pago.

La Comisión Interparlamentaria insistió en la dificultad de exigir una compleja contabilidad en determinados sectores, donde por su nivel cultural no existe mayor familiaridad con ella. De ahí que se hubiera propuesto: "para los agricultores y ganaderos los reglamentos señalarán normas especiales en materia de libros de contabilidad y régimen de sanciones por su incumplimiento, de manera que se tomen en cuenta las circunstancias propias de tales actividades, las diversas regiones del país, la gra-

vedad de la falta, etc., sin que la sanción pueda exceder del dos por ciento del patrimonio bruto del contribuyente”.

Para todos los casos se introduce el concepto del grado de la falta y de las circunstancias en que se produjo, según se desprende del parágrafo 1º del artículo 27 de la ley 63 que a la letra dice: “La cuantía de la sanción señalada en este artículo podrá graduarse en los reglamentos según la gravedad de la infracción y la capacidad económica del contribuyente, pero no podrá ser inferior a diez mil pesos, ni exceder del 25% de su patrimonio líquido en el último día del ejercicio fiscal”.

Por iniciativa parlamentaria, en el seno de la Comisión III de la H. Cámara, la ley concedió dos amnistías: una para la sanción por mora en el pago de impuestos, condicionada a su cancelación en determinado plazo, y otra para la omisión de bienes e inclusión de pasivos inexistentes anteriores al año gravable de 1967, todo ello con precauciones sugeridas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para evitar cualquier equívoco sobre ingresos o bienes futuros.

También por iniciativa parlamentaria se crearon dos nuevas rentas brutas especiales al permitir que el 30% de las divisas percibidas por los trabajadores en empresas colombianas de transporte internacional pudiera computarse a la par, en moneda nacional; y al presumir de derecho que la renta proveniente de plantaciones de reforestación estaría constituida por el 20% de los ingresos totales.

Los dividendos recibidos por sociedades de cualquier naturaleza, o abonados en cuenta a favor de éstas en calidad de exigibles, siempre que se trate de sociedades que los distribuyan dentro del país, o a cuyos socios se les graven en Colombia sus participaciones fiscales, se consideran rentas exentas. Cuando se trate de sociedades anónimas o en comandita por acciones, el total de dividendos no podrá exceder del treinta por ciento (30%) de la renta líquida de la sociedad que los reciba. Para el efecto, el artículo 13 de la ley 63 determina cómo han de acumularse las rentas, qué tratamiento ha de darse a los dividendos efectivamente recibidos de las filiales, o abonados en cuenta, y, consultando sus objetivos sociales, excluye del límite del 30% a las compañías de seguros, a las sociedades capitalizadoras y a los fondos de inversión que funcionan legalmente en

el país. En los debates de la Comisión Interparlamentaria se demostró hasta la saciedad que con esta fórmula no se presentaba el fenómeno de la "cascada tributaria" ni se obstruía la capitalización sino que antes bien se la facilitaba.

La Misión Musgrave, de la cual me ocuparé más adelante, incluyó, entre sus conclusiones finales, la siguiente: "las normas actuales para evitar la evasión por compañías de tipo "holding" deberían ser reforzadas". (Informe Musgrave, pág. 234).

Una de las críticas más vehementes ha tenido por blanco la sanción de mora del 2½% mensual. El argumento es el de que el Estado cobra intereses de usura. Pero los preceptos legales son muy explícitos al fijar este porcentaje con el carácter de pena pecuniaria si no se cumplen oportunamente las obligaciones tributarias. El Estado fue banquero subsidiario cuando la sanción de mora era del 6% anual y la tasa ordinaria de los establecimientos de crédito se hallaba al nivel del 9%. En esa época carecía de sentido tomar préstamos de los bancos por sumas similares a las de los impuestos habiendo la posibilidad de una especie de retención por parte del contribuyente, expedita, módica y sin el requisito de solicitud siquiera. Por lo demás, como las liquidaciones de impuestos tardaban más de dos años, el plazo resultaba excepcionalmente largo y propicio para provocar la inflación a través del déficit monetizable. Con la sanción de mora del 2½% mensual se extirpó esa irregularidad por causa de la cual sufrió el país perjuicios irreparables.

Otro de los medios de evasión fueron los títulos al portador. No lo ignorábamos, pero no se necesitaba ley para neutralizarlo. Normas legales anteriores habían facultado al gobierno para señalar el porcentaje que debía retenerse al pagar el dividendo. En esta administración se le elevó primero al 18% en 1967 y al 30% en enero de 1970, aumento éste que descarta —o por lo menos restringe grandemente— la tendencia a emplear las acciones o bonos al portador como vehículo para evadir los gravámenes fiscales.

Con el decreto reglamentario 154 del 9 de febrero de 1968 culmina la extensa e intensa jornada normativa y empieza la no menos ardua de la aplicación de los mandatos legales. Incurriría en actitud indisculpablemente hipócrita si afirmara aquí, contra la evidencia, que fueron escasos los resultados fiscales

de las leyes contra la evasión y el fraude, cuando en el exterior los he puesto como paradigma inequívoco del esfuerzo propio. Durante el trámite legislativo, declaré que no eran imprevisibles pero sí incalculables. No imprevisibles porque se le restituía su importancia originaria a la institución del impuesto sobre la renta. Incalculables, sí, porque carecíamos de elementos de juicio para establecer con exactitud cómo habrían de reflejarse las nuevas disposiciones en el reconocimiento y el recaudo de las rentas. Cómputos vagos apenas que la realidad ha sobrepasado ostensiblemente.

Como tantas veces se ha observado, nada valen las leyes perfectas, las concepciones ideales, si no se vela por su cumplimiento o si no se les suprimen los subterfugios para eludir las o violarlas. Lo que se hizo en 1967 fue, en esencia, conferirle vida práctica a normas ya existentes, ampliar su radio de acción, liquidar los impuestos por las mismas tarifas de 1960, pero, eso sí, oportunamente y sin caminos abiertos para evadirlos. Además, eliminar algunas exenciones extravagantes.

#### LA RETENCION EN LA FUENTE

Al llegar al gobierno nos encontramos con el artículo 99 del decreto ley 1651 de 1961, expedido en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 134 de la ley 81 de 1960, cuyo texto en pleno vigor y jamás puesto en tela de juicio dice así:

“El valor de los impuestos retenidos en la fuente debe ser consignado por el agente retenedor en la Administración o Recaudación de Impuestos Nacionales de su vecindad, antes del día 15 del mes siguiente a aquel en que deba hacerse la retención.

“El gobierno nacional podrá establecer retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios, las cuales serán tenidas como buena cuenta o anticipo”.

El monto de los impuestos por cobrar, la imprevisión de muchas personas en hacer la reserva para atender sus compromisos fiscales, el olvido con frecuencia involuntario, el bien común, la conveniencia del Estado y del contribuyente, todo ello aconsejaba introducir el sistema universal de la retención en

la fuente. Ni la iniciativa ni el experimento ni el mandato legal eran nuevos. En 1957 se había producido el primer ensayo, fugaz por su vigencia de solo seis meses, pero fecundo por haber aumentado el número de contribuyentes de 150.725 a 293.271. En 1961 se le acoge institucionalmente. En 1963 se le consagra con fuerza de ley, pero no se le reglamenta ni se asegura su aplicación. Nacionales y extranjeros rinden homenaje al sistema. No teníamos, pues, ninguna excusa para no atrevernos a ponerlo en marcha, con un mecanismo de inesperada sencillez, que, siendo eficaz, no implicaba costos adicionales.

Por decreto 2933 de fecha 5 de diciembre de 1966, reglamentario del artículo 99 del decreto-ley 1651 de 1961, se dispuso que todas las personas naturales o jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones que efectuaran pagos o abonos en cuenta, estarían obligadas a deducir y retener mensualmente una cantidad a título de impuesto sobre la renta.

En el mismo decreto se establecía el porcentaje que debía ser deducido y retenido sobre cada pago o abono en el curso de 1967 y se encomendaba al Ministerio de Hacienda y Crédito Público señalar, por medio de resolución, las tarifas que para la retención habrían de aplicarse de 1968 en adelante.

Las personas obligadas a efectuar la retención deberían consignar en la Administración o Recaudación de Impuestos Nacionales el total retenido, antes del 15 del mes siguiente a aquel en que se hubiere hecho el pago o abono en cuenta.

Las personas naturales o jurídicas, cuya renta bruta proviniera en más de un 75% de fuentes distintas a sueldos, salarios, comisiones y dividendos, a partir del año fiscal de 1967 y a título de retención en la fuente, estarían obligadas a incrementar en 5% el valor de los impuestos de renta, complementarios y especiales que resultaran de su liquidación privada. Este valor se tendría como anticipo de los impuestos correspondientes al año gravable de 1967. En lo futuro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aumentaría anualmente el valor de los anticipos en proporción que no excediera de "un 10% adicional sobre el valor de los impuestos que arrojen las liquidaciones privadas".

Se contemplaban dos casos perfectamente alinderados: el de las rentas constituidas por salarios, dividendos y comisiones

y el de las rentas provenientes en más del 75% de fuentes distintas. No hubiera sido justo establecer el sistema para una clase de rentas (las de trabajo y las derivadas de las acciones en sociedades), con exclusión de todas las demás, proviniendo éstas de un capital, como el valor de los arrendamientos por ejemplo.

Ni en 1967 ni en 1968 hubo el menor problema. De pronto, por demanda legalmente instaurada, el Consejo de Estado suspendió la resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fijaba los niveles de retención para 1969 por considerarla violatoria de nuestro decreto de 1966, el número 2933, cuyos alcances más que nadie yo conocía. Como la demanda se extendiera, pocos días después, al texto del mismo decreto, el Consejo de Estado suspendió aquellos artículos en que se establecía el sistema para las rentas brutas distintas en más del 75% de aquellas provenientes de salarios, comisiones y dividendos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpuso el recurso de súplica que mantiene la norma original mientras el Consejo de Estado no vuelve a pronunciarse. La situación para el gobierno era singularmente embarazosa. Si limitaba la retención en la fuente a los salarios, las comisiones y los dividendos, se exponía a protestas explicablemente indignadas que, por el privilegio para un grupo de rentas, acabaría por desprestigiar y arruinar el sistema. Alguna solución era menester encontrar en las propias leyes.

La suspensión no se hallaba en vigor, pues se había interpuesto el recurso de súplica. De consiguiente, no había impedimento para derogar el decreto, como lo hicimos, anticipándonos, si se quiere, al fallo definitivo. ¿Qué había de seguir? El gobierno se había valido de la autorización del decreto-ley 1651 de 1961, pero otro mandato legal, el decreto 3190 de 1963, expedido en uso de facultades extraordinarias, había establecido la retención en la fuente para toda clase de rentas, en los términos siguientes:

“Artículo 6º Establécese la retención del impuesto en la fuente sobre toda clase de rentas gravables en Colombia, retención que será tenida en cuenta como anticipo del impuesto que corresponde pagar al respectivo contribuyente. El gobierno reglamentará los sistemas de retención de que trata el presente

artículo y señalará las fechas a partir de las cuales empezará a regir”.

Habiendo resultado cortas las autorizaciones del decreto 1651 de 1961 en concepto del Consejo de Estado, pensamos que éstas del decreto 3190 de 1963 eran suficientemente precisas y categóricas. En él se establece el sistema para toda clase de rentas gravables en Colombia. No se confiere una facultad sino que se ejerce de una vez y se confía al Ejecutivo solamente la potestad reglamentaria de origen constitucional. Obrando según nuestro leal saber y entender, dictamos un nuevo decreto, diferente del anterior, fundado en norma también distinta, en la certidumbre de que no nos apartábamos ni un ápice del orden jurídico. No obstante, el Consejo de Estado volvió a juzgar sin asidero legal las disposiciones sobre las rentas brutas, no asimilables, en más del 75%, a salarios, comisiones y dividendos. El gobierno se inclinó respetuosamente ante la decisión inapelable del máximo tribunal administrativo. Fue así como en el segundo semestre la retención en la fuente se limitó a salarios, comisiones y dividendos. Pero el gobierno creyó de su deber llevar el caso al H. Congreso con el objeto de que definiera el punto inequívocamente, a la luz de la equidad tributaria.

En teoría, no se había presentado ninguna discrepancia. La demanda contra la retención en la fuente —o pago corriente— para las rentas exclusivas de capital aducía, por sobre todo, argumentos legales.

La Misión Taylor había conceptuado sobre la referida institución:

“Sin lugar a dudas —afirmaba— la reforma administrativa más importante que puede hacerse en Colombia, en relación con los impuestos sobre la renta y complementarios, es la retención del impuesto sobre la renta correspondiente a sueldos, salarios, dividendos e intereses. Esta opinión está respaldada por dos observaciones de orden práctico. La primera es de equidad, porque muy poco se logra con una buena ley del impuesto sobre la renta si miles de personas pueden evadirla impunemente. La segunda, también muy importante, es el aumento considerable de ingresos fiscales que se obtendría con la retención”.

Respecto de la variante del sistema según la clase de rentas, anotaba:

"Para las rentas no sujetas a retención, debe introducirse el sistema de pagos corrientes. Debe exigirse a los contribuyentes que presenten estimaciones anticipadas de sus obligaciones fiscales para el año imponible y paguen los impuestos en cuotas trimestrales. Los pagos corrientes son importantes desde el punto de vista fiscal, porque en esa forma el gobierno percibe los ingresos cuando éstos se ganan; pero si se introduce la retención sobre sueldos y salarios, es también importante, por razones de equidad, porque así se trata a todos los contribuyentes en forma neutral y sobre las mismas bases". (Obra citada páginas 96 y 97).

El informe de la Misión Musgrave coincidía, palabras más, palabras menos, con los conceptos transcritos:

"La actual transición hacia un sistema de retención constituye un adelanto muy importante dentro del sistema del impuesto sobre la renta. Este sistema tiende a reducir la evasión de impuestos, contribuye a mejorar el recaudo y aumenta considerablemente la flexibilidad de la estructura de tales recaudos frente a cambios en el ingreso. De este modo se fortalece la efectividad automática del impuesto sobre la renta como instrumento anti-inflacionario, y asegura al gobierno su participación en el producto creciente de la economía". (Informe Musgrave, página 94).

"Conforme al sistema actual, el 90% del pago de impuestos de las empresas tiene un atraso de un año con respecto a la percepción de utilidades. La Comisión recomienda que se elimine ese atraso y se efectúe la transición hacia un sistema de pago moderno, con una base corriente, adoptando así, para las personas jurídicas, la reforma actualmente en proceso con respecto al impuesto sobre la renta de las personas naturales. Esto aumentará el recaudo fiscal durante un importante período de transición ya que al adecuarlo a las condiciones económicas del momento, se aumentará la flexibilidad automática de la estructura tributaria, y, en particular, la convertirá en un instrumento más efectivo en el control de la inflación... Como un cambio demasiado rápido en este sentido podría causar presiones excesivas sobre la liquidez de las empresas y su capacidad crediticia, se recomienda una transición gradual. (Informe Musgrave, página 125).

Cabe destacar varias apreciaciones:

- \* a) La razón de equidad "porque muy poco se logra con una buena ley del impuesto sobre la renta si miles de personas pueden evadirla impunemente". Era lo que pregonábamos desde el comienzo de la administración Lleras Restrepo.
- \* b) La introducción de la retención en la fuente para sueldos y salarios obliga a establecer un régimen correlativo para las rentas de distinta naturaleza. Ya se trate de unas o de otras, lo que hay, en el fondo, es un anticipo, vocablo este que emplea el decreto 1651 de 1961.
- \* c) "La reforma administrativa más importante que puede hacerse en Colombia, en relación con los impuestos sobre la renta y complementarios, es la retención del impuesto sobre la renta...". Reforma que se introdujo en diciembre de 1966.
- \* d) En un país como Colombia, donde el ahorro es precario, el pago del impuesto un año después de haberse obtenido el ingreso, representa desembolso extraordinario y sorpresivo puesto que la renta se ha consumido habitualmente en otros gastos. De ahí que empleados y trabajadores, en general, hayan mirado el sistema con simpatía.

Ante las circunstancias planteadas por el fallo del Consejo de Estado, procedimos a elaborar, en asocio de una Comisión Bipartidaria, el proyecto de un nuevo estatuto, donde se regulara íntegramente y con perfecta nitidez toda la materia. Tras minucioso estudio, el H. Congreso aprobó la ley 38 de fecha 30 de diciembre de 1969 que consolida la reforma y la reglamenta para toda clase de rentas, cualquiera sea su origen.

En cuanto a salarios y dividendos, ordena el artículo 2º de la mencionada ley: "El gobierno determinará, mediante decreto, los porcentajes de retención para el año gravable de 1970 y siguientes, tomando en cuenta la cuantía de los pagos y abonos y las tarifas del impuesto vigentes, así como los cambios legislativos que tengan incidencia en dichas tarifas con el objeto de conseguir en forma gradual que el impuesto se recaude en lo posible dentro del mismo ejercicio gravable en que se cause".

Las personas naturales o jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones ilíquidas que efec-

túen pagos o abonos en cuenta, en dinero o en especie, por concepto de salarios o dividendos, quedan obligadas a deducir y retener en dinero, a título de impuesto sobre la renta y complementarios, el porcentaje que en la forma indicada se señale.

Si lo retenido sobrepasare la suma total que conforme a la liquidación oficial inicial corresponda pagar al contribuyente, la Administración de Impuestos Nacionales devolverá lo retenido en exceso dentro de los tres meses siguientes a la notificación de dicha liquidación. Pero si el contribuyente tuviere saldos a su cargo por impuesto a la renta y complementarios de años anteriores, sobre los cuales no haya reclamaciones pendientes, se aplicará a la deuda más antigua. Cuando las Administraciones de Impuestos no hicieren la imputación o devolución respectiva, dentro del lapso de tres meses, se reconocerán intereses al contribuyente, a una tasa igual a la sanción de mora, o sea el 2½% mensual.

El ángulo litigioso del sistema se contempló en el artículo 16 de la ley 38, así:

“Los contribuyentes al impuesto sobre la renta y complementarios cuyas rentas brutas provengan en más de un 75% de fuentes distintas de salarios, dividendos y otros ingresos sometidos a sistemas especiales de retención, deberán consignar, a título de anticipo del impuesto establecido en la liquidación privada, correspondiente al año o período gravable inmediatamente anterior: a) por el año o período gravable de 1969, el veinte por ciento (20%); b) por el año o período gravable de 1970, el treinta por ciento (30%); c) por el año o período gravable de 1971, el cuarenta por ciento (40%); d) por el año o período gravable de 1972, el cincuenta por ciento (50%); e) por el año o período gravable de 1973, el sesenta por ciento (60%); f) por el año o período gravable de 1974 y siguientes, el setenta por ciento (70%).

En el artículo 11 se dispone que los contribuyentes agregarán, en sus liquidaciones privadas del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor del anticipo, calculado de acuerdo con los porcentajes prescritos en la ley, pero deducirán el valor del que hayan hecho el año o período gravable inmediatamente anterior y el valor de la retención en la fuente, cuando fuere el caso. La diferencia se cancelará en la proporción y dentro de los términos señalados para el pago de la liquidación privada.

Como las estimaciones recomendadas por la Misión Taylor y la Misión Musgrave parecían de muy complicada aplicación, se optó por adicionar gradualmente el monto surgido de la liquidación privada del año gravable inmediatamente anterior, atemperando el automatismo de la presunción con dos salvaguardias:

1) Si fenómenos de cualquier índole (terremoto, huracanes, calamidades públicas, crisis) presagiaran razonablemente una disminución general de las rentas en determinada actividad económica, el gobierno nacional podrá autorizar reducciones del anticipo;

2) Si el contribuyente sufriese infortunios o reveses individuales, el Director de Impuestos Nacionales o sus delegados autorizarán, previa solicitud del interesado y mediante resoluciones de carácter especial, rebajas proporcionales del anticipo en los siguientes casos: a) Cuando en los tres (3) primeros meses del año o período gravable al cual corresponda el anticipo los ingresos del contribuyente hayan sido inferiores al quince por ciento (15%) de los ingresos respectivos del año o período gravable inmediatamente anterior; b) cuando en los seis primeros meses del año o período gravable al cual se refiera el anticipo, los ingresos del contribuyente hayan sido inferiores al veinticinco por ciento (25%) de los ingresos correspondientes al año o período gravable inmediatamente anterior. Las solicitudes deberán ser resueltas antes del 1º de marzo subsiguiente al del año del anticipo. De lo contrario, el contribuyente descontará a dicho anticipo el porcentaje contemplado en la petición.

De esta manera, por voluntad del honorable Congreso, el sistema de retención en la fuente y pago corriente se incorporó a las instituciones nacionales, ya sin riesgo de volver a estar en tela de juicio, depurado y maduro. La vasta transformación cumplida en el ámbito del impuesto a la renta y sus complementarios suponía tres pilares fundamentales: los preceptos contra la evasión y el fraude, la retención en la fuente y la reorganización administrativa. De la construcción no exenta de azares de dos de ellos me he ocupado a espacio. Falta el examen de la del tercero de esos factores para componer el cuadro que permita el entendimiento cabal de sus resultados.

Pero, antes de pasar a otro tema, conviene añadir que el decreto reglamentario, número 020 del 14 de enero de 1970,

tuvo el cuidado de señalar los porcentajes de la retención en la fuente, por concepto de sueldos, salarios y dividendos, consultando las exenciones personales y por personas a cargo, como también las dos alternativas de división o no división de rentas con el cónyuge. El promedio para 1970 es del 75%, o sea que en 1971 los contribuyentes no deberán pagar sino el 25%. El resto les ha sido retenido por quienes los emplean, en su condición de recaudadores ad-hoc, designados por la ley.

Consecuencia directa de la retención en la fuente es la de ir eliminando la figura del "debido cobrar" y aproximar las nociones, hasta hoy distantes, del presupuesto de competencia y del presupuesto de caja. La cartera morosa se calcula, para abril 30 de 1970 en \$ 1.150 millones de pesos, de los cuales alrededor de \$ 400 millones se hallan en juicios por jurisdicción coactiva, cuyos complejos e intrincados procedimientos demandan una reforma substancial.

#### LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Desde cuando el entonces director de impuestos nacionales, doctor Rafael Isaza González, declaraba a la prensa que "esto huele mal..." se ha realizado fecunda e incesante labor. Lo primero fue la dotación de equipo mecánico para las secciones de liquidación. No puedo ocultar el desencanto que me produjo ver, en la sede de Bogotá, aquel hacinamiento humano, sobre tablas carcomidas, haciendo las operaciones aritméticas con la sola ayuda de sus lápices. Ni la impresión que me causó el espectáculo de los expedientes de las declaraciones de renta esparcidos por el suelo, a falta de estantes para su guarda adecuada. Si ello subsistía después de los esfuerzos del ministro anterior, doctor Joaquín Vallejo, y del Director de Impuestos Nacionales, doctor Isaza González, bien imaginaba hasta donde llegó el deterioro de la administración fiscal.

La compra inmediata de máquinas calculadoras salvó \$ 500 millones de reconocimientos del impuesto sobre la renta y complementarios en 1966. Pero me inquietaba sobremanera que en los pasillos donde el Ministerio funciona, en sus alrededores y a sus puertas, pululara el ofrecimiento insolente de certificados de paz y salvo. Aquello era indisputablemente una industria organizada con esmero. Como no esperara efectos positivos de las declaraciones de prensa, ni viera cómo descubrir la madriguera de las falsificaciones e ilícitos a través de los rodajes adminis-

trativos ordinarios, pedí de urgencia la cooperación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el cual empezó a prestárnosla sin demora y con vertiginosa eficiencia.

**Investigación de irregularidades**—Poco tiempo fue menester para localizar los sitios donde se fabricaban, adulteraban o preparaban los certificados, las personas comprometidas en el delito y sus nexos con funcionarios inescrupulosos. Del mismo modo, solicité el concurso del señor Procurador General de la Nación, quien, por su parte, no ahorró medio ninguno para comprobar las irregularidades y obtener la sanción de los responsables. La acción del señor procurador y la de otros servicios (el DAS, el F-2, Investigaciones Especiales de Aduana) complementaron la diligencia infatigable de las autoridades del ramo. No se toma Zamora en una hora, pero los avances correspondieron a nuestra irrevocable decisión de devolver su eficacia y prestigio a la Administración de Rentas. Cuando el diario "El Siglo", a principios de 1967 si no recuerdo mal, la comparó con "La Pesada", una oscura pandilla que por aquellos días operaba en Bogotá, expresé a mis colaboradores cómo la obligación de todos era la de reintegrarle su buen nombre, velando por la pulcritud administrativa y denunciando cualquier anomalía.

Las investigaciones no se circunscribieron a Bogotá, sino que se extendieron a todo el territorio nacional. En el Occidente, por ejemplo, se descubrió una monumental falsificación de bonos de inversión ganadera. Igualmente, un sucio tráfico con los gravámenes de rifas y espectáculos, contenido con firmeza, recuperadas las sumas sustraídas y sancionado el ilícito. El abejorreo de los delincuentes en torno al edificio de la Administración de Rentas en Bogotá cesó gracias a esta silenciosa campaña sin tregua. Presumo que lo mismo ocurrió en las demás ciudades del país a juzgar por el número de las personas encarceladas o enjuiciadas por la Procuraduría General de la Nación. A fines de 1968, realizó ella 77 investigaciones, de las cuales salieron 27 autos de detención, sin perjuicio de repartir a los jueces de circuito setenta y cinco negocios adicionales. De las averiguaciones adelantadas por la Dirección de Impuestos Nacionales resultaron 96 declaratorias de insubsistencia de mayo a diciembre de 1967, ciento cuarenta y dos en 1968, cuarenta y una en el primer semestre de 1969. Y con motivo de la reforma administrativa, ochenta y cinco funcionarios fueron excluidos por

no reunir los requisitos mínimos exigidos. No se trataba únicamente de falsificación de certificados de paz y salvo o de otros títulos. Sustracciones como la de Bonos de Subsidio de Transporte en la Tesorería General de la República o falsificaciones de recibos en el Almacén de Servicios Generales del Ministerio no pasaron inadvertidos a los ojos vigilantes de las autoridades.

Quando se me preguntaba en el H. Congreso o en otros foros qué medidas estábamos tomando para abolir escandalosas irregularidades, no podía responder revelando el secreto de una tarea cuyo buen éxito dependía de que aquel se mantuviera estrictamente. Tengo la absoluta certeza de que nunca, en circunstancias similares, se actuó con celeridad y severidad mayores, ni el Estado movilizó, con tanto denuedo y coordinadamente, sus diversos cuadros, para reprimir o prevenir delitos, indelicadezas o anomalías. Había que garantizar el correcto funcionamiento de la administración fiscal, reconstruirla en muchos flancos, garantizar a los ciudadanos el buen manejo de los asuntos comunes, pero, además, rodear de respeto y garantías a intachables servidores públicos. No permitir que hubiera siquiera el menor pretexto para lanzar sobre toda una organización la sospecha de "La Pesada".

En los meses finales de 1969, estuve dispuesto a comunicar al H. Congreso los detalles de esta empresa, no por ardua e ingrata menos necesaria. Iba, inclusive, a dar lectura a uno de los informes del DAS, con nombres propios, con especificación de los delitos, con el dato del enjuiciamiento formal. La interferencia de otros debates me impidió poner en su conocimiento la totalidad de los hechos y hube de resignarme a absolver por escrito el extenso cuestionario del H. Senador Samuel Syro. De ese documento transcribo los siguientes párrafos:

"Es necesario anotar que para todas las gestiones relacionadas con la labor de inspección e investigación de irregularidades cometidas por los funcionarios se ha contado siempre con la valiosa colaboración del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Policía Nacional (F-2), Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Dirección General de Aduanas (Investigaciones Especiales).

"Especialmente necesaria y decisiva ha sido la actuación de miembros del cuerpo de agentes secretos del DAS para el éxito

de numerosas investigaciones. En coordinación con los inspectores de rentas, estos funcionarios han cumplido delicadas diligencias tendientes a la obtención de informaciones confidenciales y elementos de prueba, captura de sindicatos y otras, en casos en los cuales la acción de los inspectores resulta contraproducente o no puede cumplirse por carencia de atribuciones legales. Tal ayuda ha sido prestada de modo particular en el seguimiento de causas contra organizaciones de falsificadores de documentos de valor fiscal, como certificados de paz y salvo, recibos de pago de impuestos, tarjetas de cuentas corrientes de contribuyentes y boletines de notificación de gravámenes. Igualmente, en investigaciones internas sobre la conducta de empleados al servicio de la Dirección de Impuestos, comprometidos en la adulteración de declaraciones de renta, sustracción de documentos fiscales y otros ilícitos contra el Tesoro Nacional.

“Vale la pena destacar algunos casos en los cuales la acción del DAS ha tenido singular importancia:

“En el año de 1968, con motivo de la investigación sobre falsificación de bonos de Inversión Ganadera mencionada anteriormente, las pesquisas adelantadas por dicho organismo no solo lograron la localización de los talleres de imprenta donde se confeccionaban tales documentos, sino que, al propio tiempo, se descubrió la falsificación, en el mismo lugar, de dólares, elaborados por una cadena internacional con conexiones en México.

“También en Medellín, una investigación sobre adulteraciones en el contenido de declaraciones de renta, con el fin de sorprender la buena fe de los consulados extranjeros para la autorización de permisos de residencia fuera del país, permitió al DAS descubrir la falsificación de visas por parte de algunas agencias de turismo.

“En fecha más reciente, en Bogotá, la práctica de una diligencia de ronda por funcionarios del DAS a las residencias de varios de los sindicatos en investigación dirigida por un inspector de rentas, dio por resultado el que fueran hallados documentos oficiales y privados que se relacionaban con declaraciones de renta de distintos contribuyentes. La acción investigativa concluyó con la comprobación de actividades dolosas por parte de seis funcionarios dependientes de la Dirección de Impuestos y de la División de Procesamiento Automático de Datos, que ope-

raban en complicidad: el caso se halla actualmente sometido al conocimiento de la justicia penal ordinaria.

“Como éstos, existen otros casos en los cuales la actuación conjunta del DAS con los inspectores de rentas ha sido factor decisivo para el castigo y represión de numerosos ilícitos”.

**Las reformas principales**—Como medidas de precaución, se tomaron sucesivamente varias:

1) El uso de papel de seguridad garantizado por Thomas de la Rue, para los certificados de paz y salvo, firma que los sitúa en las respectivas administraciones de rentas, bajo su responsabilidad.

2) Aislamiento en bóvedas inviolables de copias de las cintas del computador electrónico que contienen la cuantía liquidada a cada contribuyente y la suma de los pagos realizados.

3) Almacenamiento en cajas especiales, a prueba de todo riesgo, de las especies venales, mantenidas tradicionalmente en forma insegura.

¿Cuáles han sido las reformas más importantes?

La obligación, para todos los contribuyentes al impuesto sobre la renta, complementarios y especiales, de presentar su propia liquidación privada. No obstante la novedad del sistema para un grupo de gentes y la ignorancia de buen número de ellas sobre la legislación tributaria, la asistencia técnica que se prestó en los puestos de recepción conjuró cualquier dificultad y garantizó los más alentadores resultados. A esta asistencia se agregaron las campañas enderezadas, principalmente, a señalar la significación de la exactitud del NIT (Número de Identificación Tributaria) que, si estuviese errado, se reflejaría en una verdadera cadena de yerros eslabonados. En las Administraciones de Bogotá y Medellín, ciudades en las cuales se maneja el 65% de las cuentas corrientes del país, a través del Procesamiento Automático de Datos, existen cuerpos especialmente destinados a atender a quienes con esas cuentas tengan problemas. Y, dentro del plan de correcciones masivas, en particular de identificación o de nombres equivocados, se subsanaron más de cuarenta mil errores en 1969.

Como en Bogotá se radica casi el 50% de la liquidación y el recaudo de los impuestos, el programa de adecuación de las dependencias y de las mejoras administrativas se inició aquí con la construcción de oficinas modernas, funcionales y decorosas para las secciones de liquidación de impuestos sobre la renta, de investigación tributaria, de cuentas corrientes y caja, de liquidación de impuestos indirectos, de liquidación de impuestos sobre las ventas, de cobranzas y ejecuciones fiscales y de liquidación de impuestos de sucesiones y donaciones. Fue el tránsito de antros nauseabundos a salas hospitalarias, colmadas de luz. Nadie comprende la trascendencia de contar con locales decentes sino cuando ha visto de cerca el suplicio que constituye para el funcionario moverse en recintos oscuros e insalubres y la exasperación que provoca en el público el no ser atendido en forma oportuna y cortés. La sede de Bogotá reclamaba general limpieza. No solamente la tuvo sino que se transformó en lo material y en lo espiritual hasta alcanzar un ambiente de sobria dignidad.

En julio de 1970 se inaugura la planta destinada a la Dirección de Impuestos Nacionales, a la División Legal y a la Central de la red de Télex que intercomunica, en circuito cerrado, a todas las administraciones y recaudaciones. Intercomunicación que permitirá al contribuyente solicitar certificados de paz y salvo dondequiera se encuentre, aunque hubiese pagado sus gravámenes o declarado su renta en otra parte. El propósito de hacer una administración más compacta y eficaz indujo a concentrar progresivamente en la sede de San Agustín los servicios afines, antes dispersos por el perímetro urbano. Así ocurrió con las secciones de impuestos a las ventas, de impuestos indirectos, de sucesiones y donaciones, y, antes de terminar el presente gobierno, se habrá suscrito el contrato para la construcción, en el mismo edificio, del local con destino a la Tesorería General de la República.

No han influido en este empeño sinuosas inclinaciones al lujo. El crecimiento del país, específicamente de su población, no autoriza a conservar los servicios públicos en los estrechos marcos de veinte o treinta años atrás. Aunque parezca increíble, en Medellín el más grande de los problemas ha sido el de local, que, por fortuna, está en vía de solución con la compra de los terrenos en el Centro Cívico de Alpujarra, pero podría resolverse más pronto si, por casualidad, se consigue algún edifi-

cio apto, durante el intervalo de la construcción. Las indecisiones de las autoridades de Medellín, e, inclusive, de su opinión pública sobre la zona donde habría de ubicarse el Centro Cívico, impidió inaugurar en la capital antioqueña la sede con que hemos soñado los miembros del gobierno nacional, tanto como el gobernador Pérez Romero y el alcalde Vélez Escobar. No haya la suspicaz presunción de que olvidamos las dificultades de Medellín. Uno de los directores de impuestos nacionales que me han acompañado, el doctor Isaza González, hizo cuanto en sus manos estaba por hallarles solución permanente, al igual que sus sucesores, los doctores Liborio Cuéllar y Aníbal Gómez Restrepo.

Los programas de construcción comprenden también a Bucaramanga, Manizales, Cali y Tuluá. La transformación no podía cumplirse simultáneamente en todos los aspectos y lugares, pero su vigoroso aliento ha inspirado las numerosas reformas de estos años. Las Oficinas de Impuestos fueron instaladas en locales arrendados de espléndidas condiciones, en Cúcuta, Valledupar, Sincelejo, San Andrés y en Bucaramanga, mientras se levanta la edificación propia.

Capítulo aparte merecen los progresos ejemplares de la División de Procesamiento Automático de Datos que liquida ya casi el 100% de las declaraciones de renta del país y notifica el valor de los impuestos. El hecho de haberse erigido en modelo de su género en la América Latina es la mejor prueba de los triunfos allí alcanzados.

El "cerebro electrónico" se introdujo en 1963. Como suele suceder con el cambio de los sistemas manuales por otros más evolucionados, en el principio fue el caos. Todavía en 1966 eran abrumadores sus brotes anárquicos. No se disponía de experiencia en el manejo del computador. Su capacidad era insuficiente para el tamaño de la labor encomendada. Las cuentas corrientes, transcritas de las tarjetas a la cinta del "cerebro electrónico", llevaron los innumerables errores del antiguo sistema. En el pasado, los ficheros de la contabilidad, donde se consignaban los saldos débitos y créditos, habían sufrido serias falsificaciones y adulteraciones. Se impuso, pues, reconstruir las cosas un poco sobre el caos, depurando las informaciones recogidas. Para los efectos del certificado de Paz y Salvo, examinar la trayectoria del contribuyente desde el año gravable de 1963, mien-

tras la Sección de Cobranzas y Ejecuciones se ocupaba de 1962 para atrás, período respecto del cual abundaron los errores con el establecimiento del sistema electrónico.

Los dolores de cabeza, provocados por "el cerebro electrónico" desde 1963, se compensan con el eficiente servicio del nuevo equipo 360-40, adquirido en 1967. La perforación, etapa previa e inmediata al proceso automático, se realiza durante 24 horas al día. Suplementariamente, para duplicar la capacidad del computador, se han adquirido sesenta máquinas verificadoras y perforadoras, discos para almacenar información superior a los 240 mil caracteres, unidades adicionales de cintas y otra máquina lectora de tarjetas. Con estos equipos, se ha reducido el costo de archivar caracteres de \$ 2.70 el millar, por mes, a \$ 0.44. El "cerebro electrónico" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es, por lo pronto, el único en Colombia que trabaja en multiprogramación. Técnica que permite efectuar varios trabajos simultáneamente, combinando rapidísimos procesos electrónicos con procedimientos mecánicos mucho más lentos.

Por primera vez los contribuyentes de las Administraciones de Bogotá y Medellín reciben información detallada del estado de su cuenta corriente, con la anotación de las liquidaciones practicadas y de los pagos efectuados, indicando las fechas. Este servicio permite a la Dirección de Impuestos corregir aquellos errores propios del sistema electrónico, tales como dobles liquidaciones, número de identificación tributaria equivocado, y, al mismo tiempo, ofrece al contribuyente información objetiva y detallada. Por lo que hace a los deudores morosos, se ha agilizado notoriamente el recaudo, desde cuando se aplicó la política de aceptar y convenir con el contribuyente el pago de esas deudas mediante abonos en un período determinado.

La modernización de los equipos de la División de Procesamiento Automático de Datos, la simplificación del formulario de la declaración de renta y patrimonio para determinados sectores de contribuyentes, a partir del año gravable de 1969, harán que un alto porcentaje reciba la liquidación de sus impuestos en término no mayor de 45 días desde la fecha de su presentación. Antes de finalizar el año de 1970, la Dirección General de Impuestos Nacionales habrá eliminado el atraso en la liquidación que, en 1966, era más o menos de dos años. Vale

decir que para 1971 las oficinas tributarias podrán liquidar las declaraciones de renta muy poco después de haberlas recibido.

En cuanto al fallo de las reclamaciones, se incrementó notablemente la planta de abogados, a quienes será menester colocarles su remuneración a los niveles que rigen en el órgano judicial. Se establecieron salas de cuatro abogados, con un Jefe de Grupo, quien se responsabiliza de la calidad y la cantidad del trabajo, lo mismo que en la Sección de Liquidación. Se ha procurado la capacitación de los funcionarios con cursos especiales para su ingreso o para su ascenso, dictados en la Escuela Superior de Administración Pública, en el Sena, o en el exterior. Se creó la Oficina de Divulgación Tributaria para mantener a empleados y contribuyentes enterados de los cambios en la legislación tributaria. Se han organizado oficinas de asistencia con el encargo de fallar los negocios de menor cuantía en el término máximo de tres días. Se ha dado ayuda legal a los contribuyentes y procedimiento especial breve para el fallo de algunas reclamaciones que, por su naturaleza, pueden ser evacuadas con rapidez, tales como errores aritméticos, indebida imposición, rechazo de exenciones personales y por personas a cargo, doble gravamen, división de rentas exclusivas de trabajo, rechazo de pasivos. Esta clase de recursos, susceptibles de presentarse en formatos pre-impresos se resuelve en un término no mayor de 15 días. Se han adquirido máquinas fotocopadoras para agilizar la expedición de duplicados de declaraciones de renta y patrimonio a los contribuyentes en Bogotá, Medellín y Cali.

En fin, se ha realizado una transformación, no propiamente "fiscalista" aunque se traduzca en mayores reconocimientos y recaudos, sino lo que yo llamaría un remozamiento, alerta y permeable a las razones del contribuyente, respetuoso de sus derechos, no menos que guardián de los del Estado.

No ha sido un acto sino un proceso difícil que deberá prolongarse hasta llegar a las vecindades de la perfección. La estadística fiscal ha renacido y no sería justo que volviera a sucumbir. Las secciones de cobranzas, tanto por la vía coactiva como por la vía persuasiva, han resucitado, y no sería prudente repetir el episodio de su extinción.

Pero no hay que detenerse sino avanzar sistemáticamente aprovechando las bases de lo ya logrado. Verbigracia, la Direc-

ción de Impuestos Nacionales prepara un estatuto orgánico para agilizar el cobro, considerando que, con las normas actuales, se torna inacabable con sus ineludibles 50 pasos legales. Divisiones hay que es indispensable fortalecer, ampliando la planta, como la de Procesamiento Automático de Datos o como la Sección de Liquidación. Los sueldos, a pesar de haber sido incrementados con la reforma administrativa, acusan todavía, en algunas ramas, notorias deficiencias que, en otras, se corrigieron utilizando la "prima técnica" o la "prima de antigüedad", dos instituciones beneméritas para el mantenimiento de idóneos elencos administrativos o para el reconocimiento de buenos y leales servicios.

Es de insistir en lo que ha representado la asistencia al contribuyente en la época de la recepción de las declaraciones de renta. No de otro modo podría explicarse el buen suceso de haber generalizado la obligación de presentar liquidación privada. Tal asistencia podría sintetizarse así:

- a) Zonificación de sitios de recepción;
- b) Abogados consultores para resolver dudas relativas a la interpretación de la legislación tributaria;
- c) Liquidadores de impuestos en cada lugar para ayudar a los contribuyentes en el cálculo de sus impuestos;
- d) Servicio especial de recepción escogiendo las empresas con gran número de trabajadores, en las cuales se dictan conferencias por funcionarios abogados y liquidadores sobre cómo llenar el formulario de la declaración de renta;
- e) Oficina de Consultas en la División Legal y en las Administraciones (permanente).

#### EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS RECONOCIMIENTOS Y RECAUDOS

Los tres pilares de la rápida transformación fiscal han quedado contruídos: las normas contra la evasión y el fraude, la retención en la fuente y la reorganización administrativa. No pretendimos con ellos modificar la substancia del régimen tributario —empresa que requería más detenidos estudios de conjunto— sino devolverle su perdida elasticidad, actualizar reco-

nocimientos y recaudos, poner en vigencia disposiciones que el transcurso de los años había corroído y adaptarlo para servir las causas del desarrollo acelerado y de la estabilidad monetaria.

Los resultados fueron óptimos. De 1966 a 1970 se duplicaron los reconocimientos y recaudos. En 1967, suben los primeros 37.1% a precios corrientes y 25.8% a precios constantes de 1958. Es el comienzo de una recuperación que habría de durar, enriquecida desde luego, para este período, con la corrección del retraso en las liquidaciones de los impuestos. Observemos las cifras de los reconocimientos desde 1958:

#### IMPUESTO SOBRE LA RENTA, COMPLEMENTARIOS Y ESPECIALES

(Datos de la Contraloría General de la República)

En miles de pesos

AÑOS:	Precios corrientes	Precios constantes (1)
1958.....	712.950	712.950
1959.....	874.578	806.063
1960.....	1.029.102	894.871
1961.....	1.057.581	852.201
1962.....	1.112.258	849.052
1963.....	1.565.020	959.546
1964.....	2.212.452	1.173.092
1965.....	2.239.520	1.090.852
1966.....	2.530.016	1.056.815
1967.....	3.486.272	1.329.859
1968.....	4.194.707	1.495.439
1969.....	5.278.096	1.750.032

(1) Correspondiente al índice de crecimiento del costo de la vida para empleados. Dane 1958 = 100.

Como lo habíamos advertido atrás, el monto de los reconocimientos baja, a precios constantes, en 1961 y 1962. Viene luego un período de modesta reacción hasta llegar a 1967, cuando se eleva 21%, proporción de incremento igual a la de 1968, pero inferior a la de 1969, año en que el aumento supera todos los precedentes con un 35%. El crecimiento de 1966 a 1970 ha sido persistente, sin desfallecimientos, con etapas de superación cada vez más significativas.

En 1970 podrá alcanzarse la misma cifra absoluta —o sobrepasarse ligeramente— pero no esperamos que se repita el ritmo de incremento por claras razones: la primera, porque en 1969 se produjeron liquidaciones de los años gravables de 1966,

1967, e, inclusive, algunas de 1968; la segunda, porque el valor contabilizado de las liquidaciones privadas estará afectado por el alza de las exenciones personales y por personas a cargo de que se hablará más adelante, cuyos efectos se tienen calculados en \$ 300 millones aproximadamente.

El asombroso crecimiento de 1969, obedeció, sin duda, a la aplicación de los preceptos del decreto 1366 de 1967 y de la ley 63 del mismo año, al intenso esfuerzo administrativo, a la asistencia a los contribuyentes y a la obligación de presentar liquidación privada por todos los contribuyentes.

No es que vaya a haber un retroceso. La cifra final de 1969 será muy semejante a la de 1970. Pero no en vano aumentaron las exenciones personales y por personas a cargo o se obtuvo el beneficio de liquidar impuestos atrasados de varios años. No obstante, el gravamen a la renta y sus complementarios —no nos cansaremos de reiterarlo— recobró su elasticidad y la jerarquía que se le confiriera en 1935 y 1936. Por el descenso de sus productos disminuyeron las inversiones públicas de 1962 a 1965. Por obra de sus rendimientos —y de la influencia proyectada por ellos— esas inversiones se multiplicaron de 1966 a 1970. Es una experiencia que no debe perderse de vista si no se quiere caer en nuevos percances.

**Exenciones e incentivos tributarios**—El ruidoso e incesante clamor en pro del aumento de las exenciones personales y por personas a cargo fue recogido en la ley 27 del 22 de diciembre de 1969, duplicándolas para todos los contribuyentes con renta líquida hasta de \$ 40 mil y reduciendo el 50% del valor de dichas exenciones a razón del 20% de la renta líquida que excediera el límite indicado.

Las exenciones personales especiales por pagos efectuados a médicos, odontólogos, laboratorios, hospitales o clínicas por servicios prestados al contribuyente, a su cónyuge o a las personas a su cargo, se extienden a la totalidad de los respectivos desembolsos, pero se disminuyen en una cantidad igual al 20% del excedente de la renta líquida de cuarenta mil pesos. A reducción análoga se somete la exención reconocida para el 30% de los pagos hechos en el país a otros profesionales.