

La política fiscal en el siglo XX en Colombia: una visión global¹

Roberto Junguito B.²
Hernán Rincón C.³

Abstract

This paper presents a global view of the Colombian fiscal policy in the 20th Century. After an average tax burden (national taxes) of about 5% of GDP during most of the Century, it reached 14% in 2003. Government expenditures today are at its highest level since 1898, mainly because increased transfers (to subnational governments, pensions and others) and interest payments. During the century, the fiscal imbalances were soon corrected through higher incomes and lower expenditures, which allowed government to meet its intertemporal budget constraint, as illustrated by the relative stability of its public debt levels. The more recent and current fiscal imbalances led to an unprecedented public debt level (54% of GDP), which requires structural reforms and additional fiscal adjustment to make it sustainable.

Resumen

El documento analiza de manera general la política fiscal a lo largo del Siglo xx en Colombia. Después de observar niveles promedio de la carga tributaria (impuestos nacionales) de alrededor del 5% del PIB durante el siglo, se presentó un cambio positivo significativo desde mediados de los noventa (la carga alcanzó un nivel del 14% en 2003). El gasto del gobierno se encuentra hoy en día en el nivel más alto del siglo, con una tendencia creciente desde inicios de los noventa, que se explica principalmente por las transferencias (territoriales, pensionales y otras) y los intereses de la deuda. Los desbalances fiscales durante el siglo fueron seguidos de ajustes por el lado de los ingresos y de los gastos, que hicieron posible el cumplimiento de la restricción intertemporal del gobierno, como lo muestra el comportamiento del nivel de la deuda. El desbalance fiscal acumulado del gobierno, que se refleja en un nivel de la deuda sin precedentes en el siglo (54% del PIB), demanda reformas estructurales y ajuste fiscal adicional que la hagan sostenible.

*Key words: Fiscal policy; 20th Century; Colombia; Taxes; Expenditures; Fiscal balance; Credit; Debt; Political economy.
Palabras clave: Política fiscal; Siglo XX; Colombia; Impuestos; Gastos; Balance fiscal; Crédito; Deuda; Economía política.
Clasificación JEL: N16; N46; E62; H2; H5; H6; H7
Coyuntura Económica volumen XXXIV, No. 2, segundo semestre de 2004, Bogotá Colombia.*

¹ Documento preparado para el seminario "Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana", Bogotá, agosto 4 y 5 de 2004. Una versión completa del documento está publicada en Borradores de Economía, Banco de la República. Se agradece la colaboración de Aarón Garavito del Banco de la República y María Fernanda Rosales de Fedesarrollo en la construcción de las estadísticas. Asimismo, los comentarios e ideas de Gabriel Rosas Vega. Las opiniones, errores u omisiones contenidos en el documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a las entidades para las cuales laboran.

² Investigador asociado de Fedesarrollo.

³ Investigador Banco de la República.

I. INTRODUCCION

El objetivo del documento es analizar la política fiscal colombiana a lo largo del Siglo xx, con énfasis en los factores económicos y de economía política que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que enfrentó el país. Desde el punto de vista de las estadísticas, se construyen series fiscales del gobierno consistentes metodológicamente para todo el Siglo.

El documento contribuye a una mejor y más completa comprensión de la situación y manejo fiscal durante el siglo pasado, sobre los principales inconvenientes que se presentaron y sobre las soluciones que se dieron. Esto deberá redundar en un mejor entendimiento de la situación fiscal actual y cómo enfrentarla.

Algunas de las preguntas que pretende responder el documento son: ¿Cuáles fueron los episodios fiscales más complejos del siglo y cómo se resolvieron? ¿En qué momento se pasó de ser un país en el que el balance fiscal dependía de los impuestos indirectos a uno en el que dependía de impuestos directos? ¿Qué cambios fiscales estructurales tuvo el país durante el siglo? ¿Cuál ha sido la evolución del gasto público y del tamaño del estado colombiano durante el siglo? ¿Cuál fue el papel desempeñado por diferentes factores exógenos (guerras y variables externas) en la evolución fiscal durante los períodos identificados? ¿Ha habido un cambio relativo en la dependencia del fisco sobre las variables externas y cuál es su naturaleza? ¿Se presentaron problemas de sostenibilidad de la deuda durante el siglo, en que épocas y cómo se resolvieron? ¿Qué tan 'buen' deudor ha sido el gobierno? ¿Qué tan centralizado o descentralizado desde el punto de vista político y fiscal ha sido el país? ¿Cuál ha sido el papel jugado por las misiones internacionales en el análisis y formulación de propuestas sobre reformas tributarias y

gasto para el país? ¿Cuál fue el papel del Congreso en la evolución del gasto público y en las decisiones de reforma fiscal y el tema del manejo por parte del ejecutivo de las facultades extraordinarias?

El documento se fundamenta en el análisis de las *Memorias del Ministro del Tesoro al Congreso*, las *Memorias de Hacienda*, las *Memorias al Congreso Nacional*, en los Informes de las Misiones Fiscales a Colombia (Misiones Kemmerer de 1923 y 1930; Misión Currie de 1950; Misión Taylor de 1964; Misión Musgrave de 1969; Misión Bird-Wiesner de 1981; Misiones de Gasto Público de 1985 y 1995; Misión Alesina del 2002, Misión del Ingreso Público de 2002 y Misiones del Fondo Monetario Internacional 2003-4), así como de una amplia bibliografía especializada.

Después de esta introducción, el documento se divide en seis capítulos. Los capítulos II a VI hacen un análisis global de los determinantes y consecuencias de la política fiscal a lo largo del siglo y estudian el papel jugado por las distintas misiones internacionales en la dinámica de los ingresos y gastos del gobierno. El último capítulo resume las conclusiones.

II. LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

A. La carga tributaria en Colombia 1905-2003

La carga tributaria, medida como los tributos del gobierno (gobierno central, gobierno nacional central o GNC) como % del PIB, en el año 2003 se encuentra en el nivel más alto logrado en un siglo (14% del PIB). Hasta los años treinta, la carga tributaria se mantuvo en un nivel promedio de 4% del PIB. Esta se incrementó en los años treinta con el fortalecimiento de los impuestos directos, particularmente con el impuesto a la renta y, muy especialmente, a finales de los cuarentas e inicios de los cincuentas con la recuperación del crecimiento económico (alcanzó un

nivel promedio del 7%). El nivel logrado se mantuvo hasta mediados de los ochentas, con alguna tendencia a la baja a comienzos de los sesenta debida a la Ley 81, que fue rápidamente remediada con la introducción del impuesto a las ventas hacia la mitad de esa década y fortalecida con la reforma tributaria de 1974. Desde mediados de los ochenta la tributación se vio fortalecida con sucesivas reformas tributarias que llevaron la carga fiscal a los niveles vigentes (Gráfico 1).

B. La estructura tributaria: impuestos directos e indirectos

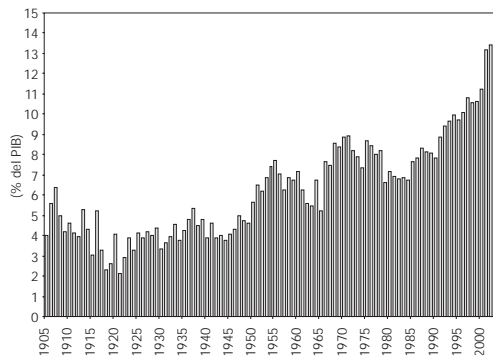
Desde comienzos de siglo y hasta entrados los años veinte, cuándo se introdujo el impuesto a la renta en Colombia, la tributación dependió principalmente de impuestos indirectos sobre las aduanas. Desde entonces y, particularmente desde mediados de los treinta cuándo se fortaleció el gravamen a la renta y se introdujeron los impuestos al patrimonio y al exceso de utilidades, la tributación directa adquirió igual importancia relativa que la indirecta. Aunque durante los años cincuenta la tributación indirecta perdió alguna importancia relativa, la introducción del impuesto de ventas a mediados de los sesenta y

el impuesto al valor agregado aprobado a mediados de los ochenta, junto con la expansión de su base en las sucesivas reformas tributarias en los noventa, hizo que la tributación indirecta adquiriera de nuevo una importancia relativa mayor y creciente. Hoy en día la tributación indirecta aporta el 57% de los impuestos del gobierno, en tanto que los impuestos directos aportan el 43% (Gráfico 2).

C. La estructura tributaria: impuestos internos y externos

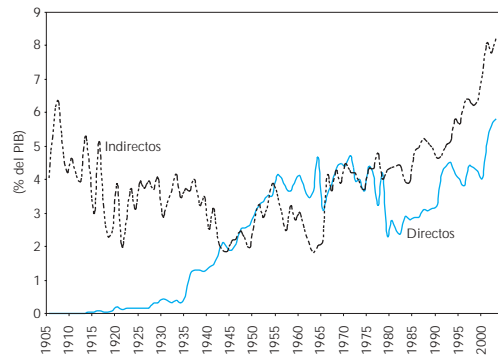
Cuándo se analiza el comportamiento de la tributación de acuerdo al sector de origen de los recaudos; esto es, si ellos corresponden a gravámenes a la actividad económica interna o externa, se encuentra que hasta los años veinte la tributación era exclusivamente de origen externo y fundamentada en el tributo de aduanas. Desde entonces la tributación a la actividad económica interna ha adquirido una importancia creciente. A mediados de los treinta ya se había logrado que la tributación interna adquiriera una importancia similar a la externa. Para fines del siglo se encuentra que la tributación interna contribuye con 11% del PIB, en tanto que la externa, la cual desde los sesenta se vio también favorecida

Gráfico 1. CARGA TRIBUTARIA
(Impuestos del GNC)



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

Gráfico 2. IMPUESTOS DIRECTOS VERSUS INDIRECTOS DEL GOBIERNO



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

con impuestos a las ventas sobre los bienes importados, aporta recursos por el equivalente a 3% del PIB. Lo que resulta más interesante de destacar es que, a pesar de la rebaja en las tarifas de aduanas ocurrida a raíz de la liberalización comercial de comienzos de los noventa, los impuestos externos mantuvieron su participación relativamente constante, e inclusive han tenido una tendencia moderadamente creciente (Gráfico 3).

D. Las reformas tributarias en Colombia

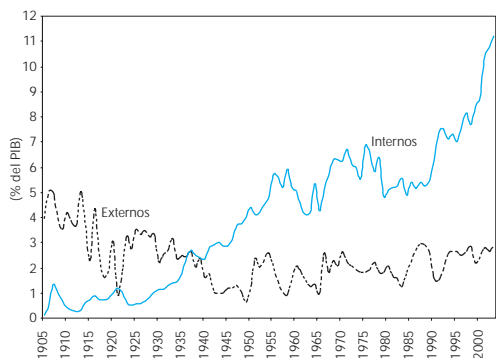
El Cuadro 1 presenta un listado de las principales reformas tributarias ocurridas a lo largo del siglo. A partir de la elevación de aranceles en la administración Reyes han sido muy frecuentes las reformas tributarias, particularmente en periodos de caída en los recaudos por desaceleración en la actividad económica motivada por choques externos (Gráfico 4). Tal es el caso de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la Gran Depresión de los años Treinta y los problemas en el mercado internacional de capitales de los años ochenta y de fines de los noventa. El recuadro también ilustra la naturaleza e intensidad de las reformas tributarias en los años noventa (re-

saltadas en el gráfico), lo cuál no había tenido precedente a lo largo del siglo. Aunque no se reportan pruebas empíricas, se puede concluir que las reformas fueron las principales responsables de la duplicación de la carga tributaria registrada desde mediados de los ochenta. No obstante la multiplicidad de las reformas tributarias adoptadas en años recientes, la crítica general discutida por la literatura es que han sido fragmentadas y que la estructura tributaria resultante es deficiente. Esta debe ser modificada con cambios estructurales, ya que se ha dependido de impuestos que introducen grandes distorsiones al sistema fiscal y a la economía como un todo. Como un ejemplo de la multiplicidad de reformas está lo que ha pasado en la actual administración, que entre 2002 y 2003 ha hecho tres reformas tributarias.

E. Emergencia económica y tributación: experiencia histórica

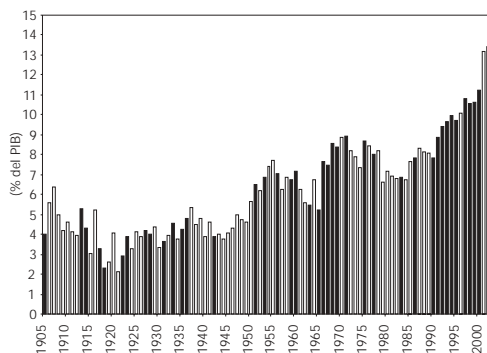
El Cuadro 2 busca llamar la atención sobre la forma o expediente legal utilizado por los gobiernos para adelantar las reformas tributarias y los recortes de gasto público. Como se observa, desde la época de Reyes las diversas administraciones han buscado

Gráfico 3. IMPUESTOS INTERNOS VERSUS EXTERNOS



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

Gráfico 4. LA CARGA TRIBUTARIA Y LAS REFORMAS TRIBUTARIAS (Columnas en negro)



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

Cuadro 1. PRINCIPALES REFORMAS TRIBUTARIAS

Gobierno	Año	Leyes	Medidas
José Manuel Marroquín	1897		Aumento impuesto al tabaco, fósforo y cigarrillo.
Rafael Reyes	1905	Ley 59	Aumento en la tarifa de aduanas y nacionalización de los impuestos departamentales.
José Vicente Concha	1914 y 1917	Leyes 26 y 69 y decreto 2089	Se crearon los primeros impuestos al consumo suuntuario (cerveza, fosforos y naipes).
Marco Fidel Suárez	1918	Ley 56	Establece el impuesto de renta.
Enrique Olaya Herrera	1931	Ley 81	Dispuso el gravamen de las rentas de las sociedades, introdujo las deducciones por depreciación y estableció el sistema de retención en la fuente.
Alfonso López Pumarejo	1935	Ley 78	Creó el impuesto sobre el exceso de utilidades y sobre el patrimonio.
Alfonso López Pumarejo	1942	Ley 45	Creó una sobretasa al impuesto a la renta debido a los efectos de la Segunda Guerra Mundial.
Gustavo Rojas Pinilla	1953	Decretos 2317 y 2615	Gravó los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, estableciendo la doble tributación.
Gustavo Rojas Pinilla	1956		Sobretasa del 20% en el impuesto a la renta debido a la crisis fiscal por los bajos precios del café.
Alberto Lleras Camargo	1960	Ley 81	Gravó las ganancias de capital e incorporó un régimen de presunción de renta sobre la propiedad rural.
Guillermo León Valencia	1963	Ley 21	Creó el impuesto a las ventas que sólo entra en vigencia a partir de 1965. Sobretasa de 20% en el impuesto de renta por dos años.
Guillermo León Valencia	1963	Decreto ley 3190	Estableció la retención en la fuente sobre toda clase de ingresos gravables.
Carlos Lleras Restrepo	1966	Decreto 2933	Estableció una tasa máxima de retención en la fuente de 10% sobre salarios.
Carlos Lleras Restrepo	1967	Decreto ley 444 y Ley 64 de 1967	Introdujo el impuesto sobre remesas del exterior. Introduce el impuesto a la gasolina y al ACPM.
Misael Pastrana Borrero	1973	Leyes 4, 5 y 6	Estableció un régimen de renta presuntiva en el agro. Se amplían las exenciones personales, principalmente del sector agropecuario. Modificó el impuesto básico de renta a las personas jurídicas y se establece una tarifa de 4% sobre los primeros \$60,000 de renta y 6% sobre el exceso.
Misael Pastrana Borrero	1974-1975	Decretos 2053, 2348 de 1974 y 2247 de 1975	Esta reforma permitió descontar todos los impuestos pagados en cualquier compra de las empresas, excepto los bienes de capital. Adicionalmente, la reforma amplió la base y subió las tarifas, además reclasificó los productos en los distintos niveles tarifarios según los últimos datos de la recomposición del gasto.
Alfonso López Michelsen	1977	Ley 54	Elevó el ajuste por inflación de 8% a 14% en 1977 y a 60% de la tasa de inflación de ahí en adelante.
Belsario Betancur	1983	Leyes 9 y 14	Déficit fiscal agudo. Reducción en las tasas: la tasa marginal máxima del impuesto de renta pasó de 56% a 49%. Estableció el IVA con una tasa única de 10%. Eliminó la doble tributación de las sociedades anónimas.
Virgilio Barco Vargas	1986	Ley 75	Reducción de las tasas máximas de renta, fijando 4 tasas marginales. La marginal máxima pasó a 30%. Unificación en las tasas para sociedades limitadas y anónimas a 30%.
Cesar Gaviria Trujillo	1990	Ley 44	El 90% de los salarios quedó exento de retención en la fuente. Eliminación de la doble tributación. Se autoriza el recaudo de impuestos en Bancos. Eliminación de la facultad de los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble. Sistema de tarifas flexibles para el Impuesto Predial Unificado.

Cuadro 1. PRINCIPALES REFORMAS TRIBUTARIAS (Continuación)

Gobierno	Año	Leyes	Medidas
Cesar Gaviria Trujillo	1990	Ley 49	Estableció una amnistía tributaria que permite la entrada de capitales colombianos puestos en el exterior. Incremento de la tasa del IVA del 10% al 12%. Reducción del arancel promedio del 16,5% al 7%.
Cesar Gaviria Trujillo	1992	Ley 6	Sobretasa de 25% sobre el impuesto a la renta. Aumento de la tasa del IVA del 12% al 14%. IVA de 35-45% para bienes de lujo.
Cesar Gaviria Trujillo	1993	Ley 100	Incremento en 10% de los impuestos de nómina.
Ernesto Samper Pizano	1994	Ley 174	Estableció una renta presuntiva de 1,5% y aumento de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. Creó una exención del 30% de los pagos laborales.
Ernesto Samper Pizano	1995	Ley 223	Aumento de la tasa del impuesto de renta de 30% a 35%. Aumento de la tasa del IVA al 16% e inclusión en su base insumos y materiales para la construcción.
Andrés Pastrana Arango	1998	Decretos 2330 y 2331	Emergencia económica. Creó el impuesto a las transacciones financieras (2X1000), por medio del mecanismo de emergencia económica y social.
Andrés Pastrana Arango	1998	Ley 488	Los nuevos contribuyentes del impuesto a renta son: cajas de compensación familiar y fondos de empleados de asociaciones gremiales. Eliminación de renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. La tarifa de IVA se redujo de 16% a 15%. Sobretasa a la gasolina y el ACPM.
Andrés Pastrana Arango	2000	Ley 633	Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume que la renta líquida del contribuyente no es inferior a la cifra que resulte mayor entre el seis por ciento (6%) de su patrimonio líquido o el uno por ciento (1%) de su patrimonio bruto, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. La tarifa general del IVA es del 16%, la cual se aplicará también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Se crea un nuevo impuesto, a partir del 1 de enero del 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. La tarifa será del tres por mil (3x1000).
Alvaro Uribe Vélez	2002	Decreto 1838	Con base en la declaratoria de Estado de Comoción Interior (Decreto 1837 de agosto 11 de 2002) se creó un impuesto con el fin de atender los gastos para "preservar la Seguridad Democrática". Impuesto sobre el patrimonio por una sola vez sobre los declarantes del impuesto de renta y complementarios del año fiscal 2001 con patrimonio bruto superior a \$169,5 millones, con una tarifa del 1,2% sobre el patrimonio líquido.
Alvaro Uribe Vélez	2002	Ley 788	Creo una sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar impuesto sobre la renta equivalente al 10% del impuesto neto de renta para el año 2003. Creó tarifas diferenciales del IVA: 2%, 7% para los bienes y servicios gravados, estableciéndose que a partir del 1 de enero de 2005 pasan a ser gravados, esta última será del 10%. En el mismo sentido se modifican las tarifas para los vehículos automóviles.
Alvaro Uribe Vélez	2003	Ley 863	Estableció una sobretasa del 10% del impuesto neto de renta durante los próximos 3 años. Creó el impuesto del 0,3% al patrimonio poseído a 1 de enero de 2004 durante los próximos 3 años y cuando dicho patrimonio sea superior a \$3.000 millones (base 2004). Determinó una devolución de 2 puntos del IVA para compras con tarjeta de crédito o débito, de bienes o servicios a la tarifa del 16% y, a partir del 1 de enero de 2005 para adquirir bienes y servicios con tarifa del 10%. Excluyó nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyó otros a la tarifa del 7%.

Cuadro 2. USO DE EMERGENCIAS PARA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS FISCALES

Gobierno	Año	Leyes	Medidas
Rafael Reyes	1905	Decreto 29; Artículo 121	Aduanas. Aumenta arancel 70%
Rafael Reyes	1905	Decreto Leg. 24	Impuestos departamentales
José Vicente Concha	1914	Ley 126	Facultades para manejo situación económica y fiscal
José Vicente Concha	1915	Decreto 23	Reducción sueldos
José Vicente Concha	1917	Ley 51	Recorte gastos
José Vicente Concha	1917	Ley 69	Facultades Fiscales
Enrique Olaya	1933	Leyes 94/114	Facultades Fiscales
Alfonso López	1934		Legisla impuestos patrimonio, utilidades
Eduardo Santos	1941	Ley 38	Legislación aumento tributos
Darío Echandía	1944		Orden público económico, establece impuestos
Gustavo Rojas	1953		Doble tributación y otros impuestos
Alberto Lleras	1968		Reforma constitucional establece reglas para su aplicación
Alfonso López	1974	Ley 23/74	Reforma por emergencia Art 122
Belisario Betancur	1983	Decreto 3743/83	Reforma Tributaria Emergencia. Inexequible
César Gaviria	1992	Emergencia salarial	Sentencia C-004 Establece interpretación uso de emergencia bajo la nueva constitución
César Gaviria	1994	Emergencia ecológica	Desbordamiento Río Paez. Exención Tributaria. Sentencia C-179/94
César Gaviria	1992	Apagón	Exequible. Sentencia 447/92
Ernesto Samper	1997	Emergencia	Establece impuestos. Inexequible. Sentencia C-122/97
Andrés Pastrana	1998	Emergencia	Impuesto a transacciones financieras (2x1000). Sentencia C-122/99
Andrés Pastrana	1999	Emergencia	Terremoto Eje Cafetero. Extensión impuesto financiero. Sentencia C-216/99
Alvaro Uribe	2002	Conmoción Interior	Establece impuesto transitorio al patrimonio

pasar las reformas por la vía fácil de declarar estados de emergencia económica para no tener que recurrir al Congreso para su aprobación. El análisis histórico señala que en Colombia, que ha sido un país de leyes, no ha sido fácil conseguir la aprobación de reformas tributarias mediante la declaración de estados de excepción. No obstante, ha sido también una constante histórica que en las ocasiones en que la declaratoria de emergencia ha sido inexequible, el Congreso les ha dado posteriormente una expedita aprobación.

F. La estructura tributaria por niveles de gobierno 1930-2003

En el período estudiado se dio una gradual y sostenida pérdida de importancia relativa de los gobiernos territoriales frente al gobierno central, a pesar

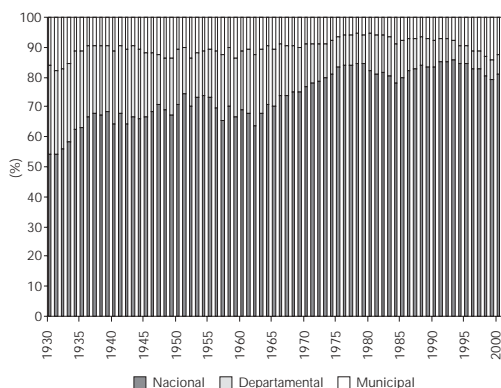
de que a la vez se dio un mayor nivel de gasto a nivel territorial. Esto se originó, como lo describen bien los informes de las diversas misiones fiscales a Colombia, en la naturaleza de los tributos asignados a los departamentos y municipios en Colombia. A pesar de la baja elasticidad-ingreso de la tributación a los departamentos, que dependen de gravámenes como el tabaco, licores y cerveza, y que se buscó compensar en algún grado con participaciones en el impuesto de vehículos y gasolina, la realidad es que estos fueron los que mayor participación perdieron en el conjunto de los ingresos tributarios del sector público. Esta pérdida de participación en la tributación está vinculada también con la organización del Estado y las escasas funciones directas asignadas a los departamentos. Respecto a los municipios también se registra una sostenida, aunque menor pérdida de participación en la tributación na-

cional. Varias de las reformas tributarias descritas anteriormente dieron mayor autonomía fiscal municipal en la fijación de los impuestos prediales y se incrementó notablemente su participación en los impuestos a la gasolina. Como consecuencia se observa cierta recuperación en la participación municipal en los impuestos totales en los últimos años. Sin embargo, los niveles de recaudo no son consistentes con lo que sería un país descentralizado (Rincón, Ramos y Lozano, 2004) (Gráfico 5).

G. La carga tributaria en Colombia en una perspectiva internacional

La evidencia disponible indica que hasta comienzos de los noventa la carga tributaria total en Colombia era baja en el contexto internacional y aún Latinoamericano. Esto fue resaltado desde la Reforma Musgrave a finales de los años sesenta y reiterado en otras misiones fiscales, notablemente en la Misión de Finanzas Intergubernamentales de 1981. Como resultado de las sucesivas reformas tributarias adelantadas a lo largo de la década de los noventa

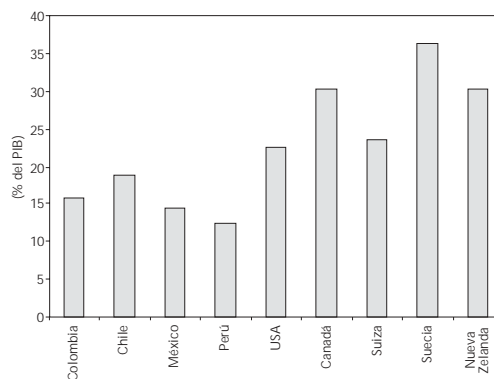
Gráfico 5. TRIBUTACIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO



Fuente: Misión sobre las finanzas gubernamentales en Colombia (1980) y Misión sobre la descentralización y federalismo fiscal (1986) y Rincón, Ramos y Lozano, (2004).

y primeros años de 2000, la carga tributaria colombiana se incrementó en más de un cincuenta por ciento al pasar del 10% del PIB en 1990 al 16% en 2001. Esto situó a Colombia por encima del promedio de América Latina. Cuando se toman en cuenta las contribuciones parafiscales y a la seguridad social se identifica que Colombia dispone ya de niveles de ingresos tributarios consistentes con su nivel de desarrollo económico y social (Gráfico 6).

Gráfico 6. LA CARGA TRIBUTARIA: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL 2002



Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

III. EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

A. El tamaño del gobierno central 1905-2003

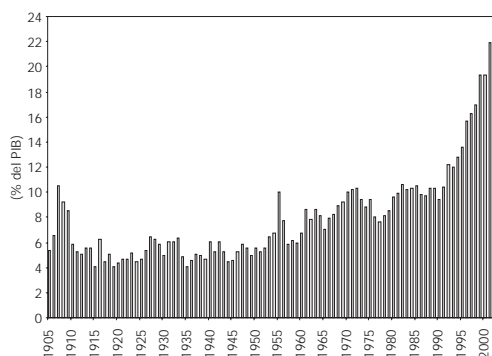
Durante los primeros cincuenta años del Siglo xx, el gasto público total del gobierno se mantuvo en un nivel promedio de alrededor del 5% del PIB, excepto a finales de la administración Reyes y del gobierno de Abadía, a raíz de la contratación de empréstitos externos, así como en el período de la bonanza cafetera de mediados de los cincuenta. Una segunda etapa de crecimiento gradual del gasto, con altibajos originados en las prioridades del desarrollo económico y en el papel del gasto público, se dio entre 1960 y 1990. En este lapso de treinta años el gasto público pasó a un nivel promedio cercano

al 10% del PIB. Se destacan incrementos continuos de gasto, con excepción del ajuste realizado durante la administración López a mediados de los setenta y del programa de ajuste de mediados de los ochenta en las administraciones Betancur y Barco. La tercera etapa de crecimiento acelerado del gasto público en Colombia se dio a lo largo de los noventa y los primeros años del Siglo XXI. En este período, de algo más de diez años, el gasto público del gobierno se duplicó y pasó a un nivel sin precedentes de más del 20% del PIB (Gráfico 7).

B. Historia de las reformas presupuestales en Colombia

El Cuadro 3 presenta un listado de las principales reformas presupuestales adelantadas a lo largo del siglo (resaltadas en el Gráfico 8), algunas de ellas logradas mediante el otorgamiento de facultades

Gráfico 7. GASTO TOTAL DEL GOBIERNO (% del PIB)



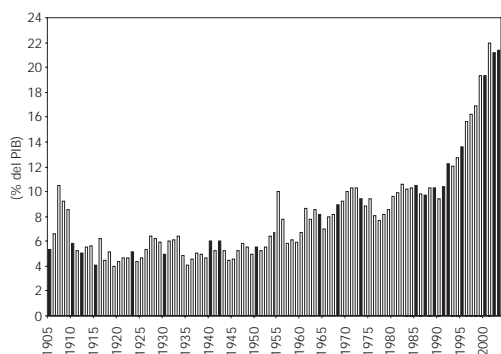
Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

extraordinarias al ejecutivo por parte del Congreso. Del análisis de lo sucedido en esos años con el gasto público se colige que aunque al gobierno le fueron otorgadas facultades para ajustar el gasto públi-

Cuadro 3. REFORMAS PRESUPESTALES

Gobierno	Año	Leyes	Medidas
Rafael Reyes	1905	Decreto 426	Establece contabilidad de caja
Carlos Eugenio Restrepo	1910		Recorte de gastos
Carlos Eugenio Restrepo	1912	Código fiscal	Impide contracréditos (recortes del presupuesto)
José Vicente Concha	1915	Reforma Código Fiscal	Establece contracréditos (recortes del presupuesto)
Pedro Nel Ospina	1923	Ley 34	Sobre la formación del presupuesto
Miguel Abadía Méndez	1930		No se aprobó presupuesto
Eduardo Santos	1940		Recorte de Gastos
Eduardo Santos	1942		Recorte de Gasto
Eduardo Santos	1942		Propuesta de Reforma Presupuestal
Laureano Gómez	1950	Decreto 164/50	Nuevo Estatuto Orgánico
Alberto Lleras	1960	Decreto 1016	Nuevo Estatuto Orgánico
Guillermo Leon Valencia	1964	Decreto 1675	Nuevo Estatuto Orgánico
Carlos Lleras	1968	Artículo 53 Constitución	Establece cesión de ventas
Misael Pastrana	1973	Ley 17/72; Decreto 294/73	Nuevo Estatuto Orgánico
Belisario Betancur	1985		Propuesta de Estatuto Orgánico
Belisario Betancur	1985	Decreto 742/85	Constitución de Comisión de Gasto Público
Virgilia Barco	1987		Decreto de desmonte de institutos descentralizados del orden nacional
Virgilio Barco	1989	Ley 38 de 1989	Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto
César Gaviria	1991	Ley 31 Banco República	Limitación crédito al Gobierno
César Gaviria	1992	Ley 4	Aumento sueldos Ejército, Magisterio, Salud
Ernesto Samper	1995		Creación de Comisión de Racionalización del gasto público
Andrés Pastrana	2000	Ley 617	Impone restricción al gasto, Ley de Ajuste Fiscal Territorial
Alvaro Uribe	2003	Ley 797 de 2003	Reforma Pensional
Alvaro Uribe	2003	Ley 819 de 2003	Ley de Responsabilidad Fiscal
Alvaro Uribe	2004		Propuesta de Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto

Gráfico 8. IMPACTO DE LAS REFORMAS PRESUPUESTALES (Columnas en negro)



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

co y para reformar el Estatuto Orgánico del Presupuesto su impacto fue menor, en términos de reducir el tamaño del Estado.

C. La estructura del gasto público del gobierno 1980-2003

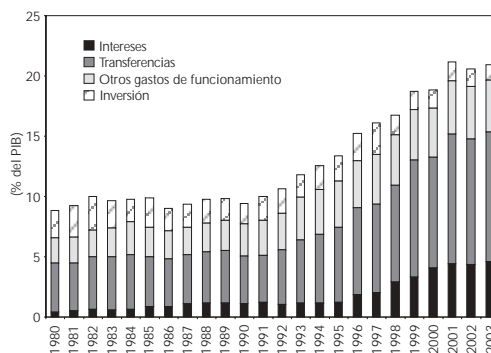
El Gráfico 9 muestra que, contrario a lo sucedido en las administraciones Reyes, Abadía y Turbay, cuando el gasto del gobierno estuvo jalonado por la inversión en infraestructura, desde mediados de los ochenta el aumento ha estado originado en los gastos de funcionamiento, así como en la creciente carga de los intereses de la deuda pública. En efecto, los gastos de funcionamiento han aumentado más del doble desde 1990.

El crecimiento de los gastos de funcionamiento se explica en buena parte por la evolución de las transferencias, que pasaron de 4% del PIB en 1990 a 10,7% en 2003, lo cual se debe al incremento tanto de las transferencias territoriales constitucionales (de 2,4% a 5,6%) como de las pensiones (de 0,8% a 3,1%) y otras transferencias (Gráfico 10). Adicionalmente, el servicio de la deuda también ha crecido drásticamente de 1,1% del PIB en 1990 a 4,6% en 2003.

D. Decisiones constitucionales y legales sobre transferencias públicas

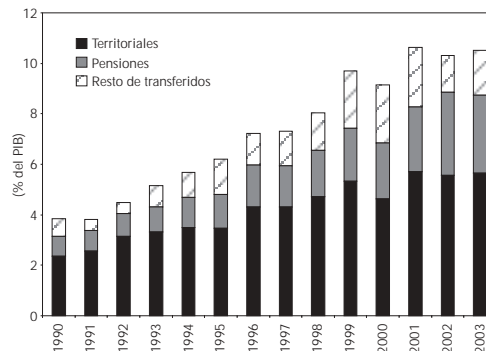
El Cuadro 4 hace un recorrido histórico de las principales decisiones legales y constitucionales relacionadas con las transferencias del gobierno central a los gobiernos territoriales y, de manera más general, sobre las políticas de descentralización. El origen del actual sistema de transferencias territoriales se encuentra en la reforma constitucional de 1958

Gráfico 9. ESTRUCTURA DE GASTO DEL GOBIERNO



Fuente: 1980-2003: Confis y Banco de la República. Cálculos de los autores.

Gráfico 10. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO



Fuente: 1980-2003: Confis y Banco de la República. Cálculos de los autores.

Cuadro 4. TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS TERRITORIALES Y FINANZAS REGIONALES

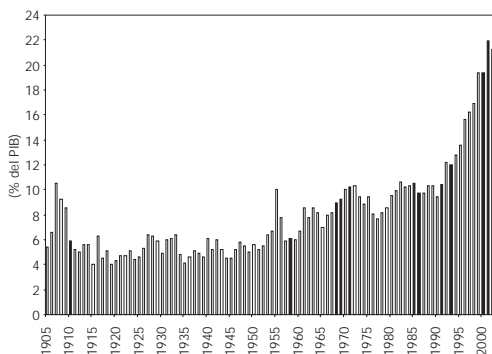
Gobierno	Año	Leyes	Medidas
Marroquín	1898		Propone descentralización fiscal
Rafael Reyes	1904	Decreto	Centralización de los ingresos departamentales
Carlos Eugenio Restrepo	1910	Decreto	Descentralización de ingresos departamentales
Alberto Lleras	1958	Reforma Constitucional	Establece transferencia del 10% para educación
Carlos Lleras	1968	Reforma Constitucional	Reforma constitucional. Situado fiscal
Carlos Lleras	1969	Ley 35/68	Cesión de ventas
Misael Pastrana	1971	Ley 46/71	Fija reglas de distribución del situado fiscal
Afonso López Michelsen	1975	Ley 43	Nacionalización del gasto en educación. Detrimiento de las finanzas públicas territoriales e incluso del Gobierno Nacional
Belisario Betancur	1983	Ley 14	Fortalecimiento fiscal territorial
Belisario Betancur	1985	Ley 50	Fortalecimiento fiscal territorial
Belisario Betancur	1986	Ley 12	Incrementa cesión de ventas 20 puntos
César Gaviria	1991	Reforma Constitucional	Reforma e incrementa transferencias
César Gaviria	1993	Ley 60/93	Reglamenta transferencias dispuestas por constitución
César Gaviria	1993	Ley 100/93	Reforma pensional. Asume obligaciones territoriales.
Andrés Pastrana	2000	Ley 617/2000	Ajuste Fiscal Territorial
Andrés Pastrana	2001	Acto Legislativo 01	Modifica Transferencias
Andrés Pastrana	2001	Ley 715	Reglamentó el Acto Legislativo 01 de 2001

que estableció una transferencia del 10% de los ingresos corrientes de la Nación para la educación. Más tarde con la Constitución de 1968 se creó el situado fiscal y en 1969 la cesión de ventas a los municipios. A comienzos de los setenta se aprobó la ley que fijó las reglas y porcentajes del situado fiscal y que elevó significativamente las transferencias frente al pasado. En 1975 se nacionalizó la educación y se absorbieron obligaciones por parte del gobierno y a mediados de los ochenta se incrementó la cesión de ventas.

La decisión con mayor impacto en las transferencias territoriales fue la Constitución de 1991. El Acto Legislativo 01 de 2001 buscó romper la automatidad de las transferencias frente a los ingresos corrientes; sin embargo, generó algunos inconvenientes, como se discute en Rincón, Ramos y Lozano (2004).

El Gráfico 11 muestra el impacto de las decisiones sobre transferencias (resaltado en el gráfico) sobre el gasto público. Se hace evidente el papel que estas han jugado en su incremento.

Gráfico 11. IMPACTO DE LAS REFORMAS A LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES SOBRE EL GASTO DEL GOBIERNO (Columnas en negro)

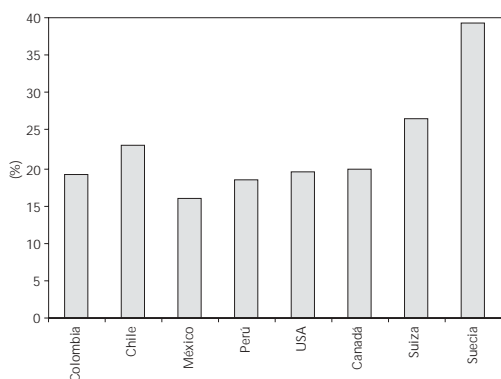


Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

E. El tamaño relativo del gobierno en una perspectiva internacional

El Gráfico 12 muestra el tamaño del gobierno para 2001 en algunos países emergentes y desarrollados con base en datos del Banco Mundial. El gasto público del gobierno colombiano se sitúa en niveles cercanos a los de otros países Latinoamericanos como

Gráfico 12. TAMAÑO DE GNC: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL 2001



Fuente: World Development Indicators (2004), The World Bank.

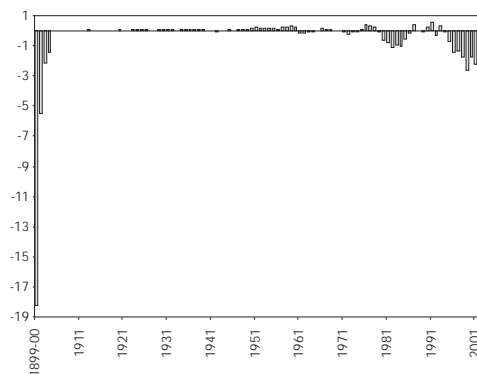
Perú y Chile, y ligeramente superior a México. El nivel también es similar al de países desarrollados como Estados Unidos y Canadá. Por otra parte, el nivel de gasto del gobierno colombiano es inferior al de Suiza y Suecia, países catalogados como Estados de bienestar.

IV. EL BALANCE FISCAL DURANTE EL SIGLO XX

A. El déficit del gobierno entre 1899 y 2003 y entre 1905 y 2003

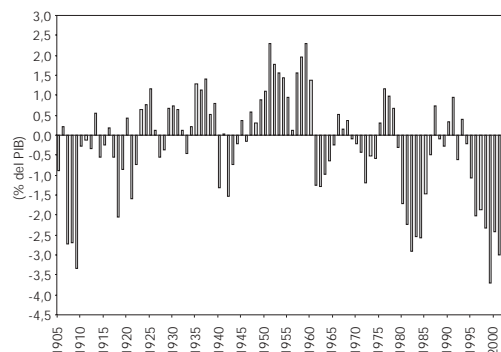
El análisis del balance fiscal a lo largo del Siglo XX evidencia cuatro períodos de grandes déficit: el primero se dio como consecuencia de la Guerra de los Mil Días, que como se aprecia en el Gráfico 13, no tiene precedentes históricos. Desafortunadamente no contamos con información sobre el comportamiento del PIB entre 1899 y 1904 que permita calcular el indicador del desbalance fiscal del gobierno como porcentaje del PIB y compararlo con otros períodos de grandes problemas fiscales. El Gráfico 14 indica que hacia finales de la administración Reyes, quien había realizado inmensos esfuerzos de ajuste fiscal al inicio de su administración, y como

Gráfico 13. EL DÉFICIT DEL GOBIERNO 1899-2003 (Billones de pesos de 1994)



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

Gráfico 14. EL DÉFICIT DEL GOBIERNO 1905-2003



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

consecuencia de un ambicioso programa de obras públicas (carreteras y ferrocarriles), se presentó un nuevo desajuste fiscal del gobierno que alcanzó el 3% del PIB. El siguiente gran episodio de déficit fiscal se presentó hacia finales de la administración Turbay a comienzos de la década de los ochentas, como consecuencia del efecto combinado de un programa deliberado de gasto en infraestructura (transporte, energía y minas), financiado con crédito externo, y de un bajo crecimiento económico. El

cuarto período corresponde a lo ocurrido durante la segunda mitad de los noventa, cuando el déficit del gobierno adquirió niveles sin precedentes en el Siglo xx, por aumentos en el gasto por encima de los ingresos, especialmente relacionados con gastos de funcionamiento e intereses de la deuda.

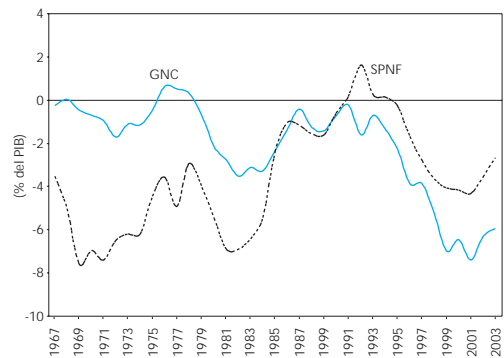
También se presentaron otros tres períodos de déficit de menor envergadura que correspondieron al final de los años veinte, el comienzo de los sesenta y el inicio de los setenta. Lo sucedido en los veintes y setentas obedeció a programas deliberados de inversión pública financiados con crédito externo.

Existieron durante el siglo cinco períodos de ajuste fiscal exitoso, los cuales corresponden a los años treinta, cincuentas, sesentas, setentas y comienzos de los ochentas. Salvo el período de los años treinta que fue de bajo crecimiento, los otros coincidieron con medidas de política importantes por el lado de los ingresos, auges de crecimiento económico y bonanzas del sector cafetero.

B. El balance fiscal del Gobierno y del Sector Público no Financiero

El Gráfico 15 muestra la evolución del balance fiscal del gobierno comparado con el del Sector Público no Financiero (SPNF) para el periodo 1967-2003. Un hecho interesante es la recomposición de estos balances fiscales: desde finales de los sesenta a mediados de los ochenta, el SPNF presentaba una tendencia deficitaria superior a la del gobierno y posteriormente este comportamiento se revirtió. En efecto, en 1970 el déficit del SPNF era del orden de 7% del PIB y el del gobierno del 0,7%, lo que implicaba que el sector descentralizado (establecimientos públicos, empresas del Estado y entidades territoriales) presentaba un déficit de 6,3% del PIB. En 2003, el SPNF registró un déficit efectivo de caja de

Gráfico 15. COMPARACIÓN: BALANCE FISCAL DEL SPNF Y DEL GOBIERNO



Fuente: DNP, Confis y Banco de la República.

2,7% del PIB, compuesto por un déficit del gobierno de 6% del PIB y un superávit del sector descentralizado de 3,3% del PIB.

Varios argumentos explican el deterioro de las finanzas del sector descentralizado en la década de los sesenta y setenta⁴. En promedio, en los años sesenta se crearon 43 entidades y empresas nacionales y en 1978 existían 129, excluyendo ministerios y departamentos administrativos. En segundo lugar, los gastos de los niveles departamentales y su sector descentralizado aumentaron como consecuencia del aporte de los gastos en educación, y salud (fondos educativos regionales, servicios seccionales de salud, sss). Finalmente, entre 1967 y 1978 se produjo una caída en la importancia relativa de los impuestos departamentales y municipales.

En este contexto, la preocupación por el saneamiento de las finanzas públicas llevó al gobierno de Betancur a adoptar medidas de autonomía fiscal y racionalización de gasto que, junto con los exceden-

⁴ La Misión Bird-Wiesner resaltó la creciente importancia del sector descentralizado desde 1950.

tes de Ecopetrol y del Fondo nacional del Café y del saneamiento de las finanzas territoriales, redujeron drásticamente el déficit del SPNF. Posteriormente, a finales de la década de los ochenta, el gobierno tuvo que asumir la crisis del sector eléctrico; es decir, grades obligaciones del sector descentralizado quedaron en cabeza del gobierno. En los años noventa, el sector descentralizado entró en una etapa de saneamiento, privatizaciones y acumulación de excedentes de la seguridad social (pensiones) y del sector petrolero, mientras el gasto del GNC aumentó dramáticamente como consecuencia de la constitución de 1991, los pagos de intereses de la deuda y, al final, por transferencias para pagos de pensiones. Desde entonces, los gastos del GNC comenzaron a aumentar dramáticamente.

V. LA DEUDA PÚBLICA

A. Manejo de la deuda pública entre 1905 y 2003

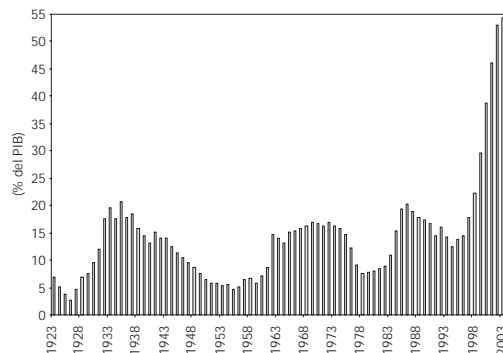
A comienzos de siglo Colombia había heredado ya una deuda pública externa significativa resultante de los empréstitos contratados a través de bonos desde la independencia; además de obligaciones internas derivadas de colocaciones de bonos, así como de un inmenso retraso en el pago de obligaciones con contratistas del gobierno, cuyo listado fue motivo de justificación de una reforma fiscal por parte de Reyes al Congreso (Ley 59 de 1905). Hasta los años veinte desde cuándo se tiene información continua sobre la deuda del gobierno se conoce que en 1911 el gobierno aprobó el Convenio Holguín Averbury sobre la deuda externa republicana y que esta, al igual que la deuda interna, se sirvió continuamente desde la administración Reyes. A finales del segundo decenio y comienzos de los años veinte se dio un proceso de endeudamiento interno significativo del gobierno. Otros grandes episodios de endeudamiento se dieron en los veinte con la contratación de deuda externa, en los treinta con la morato-

ria, a partir de los sesenta con el crédito multilateral, en los setenta con el crédito de la banca comercial internacional, en los ochenta con la crisis de la deuda Latinoamericana y a partir de los noventa con el crecimiento sin precedentes de la deuda interna y externa (Cuadro 5).

B. Evolución de la deuda del gobierno, 1923-2003

Como se advierte en el Gráfico 16, la deuda del gobierno registró un período de crecimiento durante la segunda mitad de los años veinte y a lo largo de los treinta. Si bien el endeudamiento externo se originó en los veinte, las decisiones de no atender las amortizaciones, la capitalización de intereses y la posterior moratoria, junto con los créditos del banco central al gobierno, incrementaron la deuda. Luego de un período de reducción del endeudamiento que se prolongó hasta fines de los cincuenta, el endeudamiento registró un auge durante los sesentas y comienzos de los setenta. El ajuste del endeudamiento durante la administración López Michelsen (1974-1978) fue sucedido por un nuevo incremento durante la administración Turbay (1978-1982), lo que se constituyó en una nueva ola de endeudamiento público. Luego de la etapa de ajuste bajo las administraciones Betancur (1982-1986),

Gráfico 16. DEUDA TOTAL DEL GOBIERNO



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

Cuadro 5. MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA

Gobierno	Año	Medidas
Rafael Reyes	1905	Renegociación deuda externa, convenio Holguin
Rafael Reyes	1905	Vales y pagarés de Deuda Interna
Rafael Reyes	1906	Créditos externos para ferrocarriles
Carlos Eugenio Restrepo	1911	Renegociación deuda externa. Aprueba convenio H-A
Carlos Eugenio Restrepo	1912	Deuda departamental. Gobierno repaga obligaciones
Marco Fidel Suárez	1918	Emisión vales de Deuda Interna
Marco Fidel Suárez	1919	Cédulas tesorería
Marco Fidel Suárez	1920	Bonos de tesorería
Pedro Nel Ospina	1925	Endeudamiento externo
Miguel Abadía Méndez	1928	Endeudamiento territorial. Endeudamiento externo
Enrique Olaya Herrera	1930-1933	Préstamos Gobierno de Emisor
Olaya Herrera y Afonso López	1933-1942	Moratoria de deuda externa
Eduardo Santos	1940	Reestructuración deuda interna
Eduardo Santos	1942	Arreglo deuda externa de Gobiernos Territoriales
Alberto Lleras	1945	Deuda externa departamental
Carlos Lleras	1969	Créditos BIRF, BID
Misael Pastrana	1970-1972	Apertura crédito banca comercial
Alfonso López	1975	Ley 18/75. Reducción de Endeudamiento Externo
Julio César Turbay	1980	Ley 25/80. Ley de autorización endeudamiento externo
Julio César Turbay	1981	Ley 7/81. Ley autorización endeudamiento interno y territorial
Belisario Betancur	1985	Renegociación internacional. Crédito Jumbo
César Gaviria	1990	Reforma al endeudamiento Ley 51/1990
Andrés Pastrana	2001	Liability Manager (Interna)

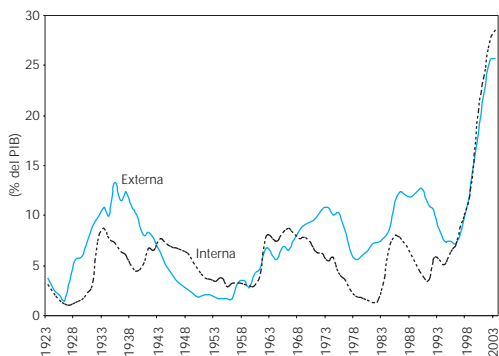
Barco (186-1990) y Gaviria (1990-1994), se inició desde mediados de los noventa un proceso de endeudamiento sin precedentes en el siglo que ha conducido a niveles superiores al 50% del PIB, después de tener niveles promedio de alrededor del 10% del PIB por setenta años. Los esfuerzos recientes por generar un superávit primario que estabilice la deuda a mediano plazo apenas comienzan a evidenciarse.

C. Composición de la deuda del gobierno: endeudamiento externo e interno

El aspecto más destacable del comportamiento de la deuda pública del gobierno, según sus componentes de deuda interna y externa, es que han tenido desde los años veinte no sólo una importancia relativa similar, sino que sus fluctuaciones a lo lar-

go del siglo se han dado simultáneamente. Es cierto, no obstante, que el endeudamiento externo tendió a adquirir cierta predominancia en los años sesentas con el acceso a créditos de entidades multilaterales y en los setenta y ochenta con la apertura al crédito internacional privado. Sobre el endeudamiento interno cabe destacar que ha tenido tres componentes principales, con importancia relativa diferencial a través del tiempo: créditos con emisión del banco central, que fueron significativos en la guerra de los mil días y en períodos de dificultades de acceso al crédito externo; bonos forzosos y/o subsidiados; y colocación voluntaria de deuda interna. Desde comienzos de los noventa se abrió paso al crédito interno luego del desarrollo del mercado de los Títulos de Tesorería TES y de inversionistas institucionales como los bancos y los fondos privados de pensiones (Gráfico 17).

Gráfico 17. DEUDA INTERNA VERSUS EXTERNA DEL GOBIERNO

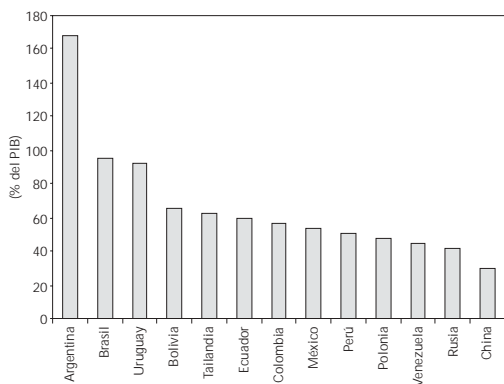


Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

D. Comparaciones internacionales de endeudamiento público

El Gráfico 18 muestra una comparación de los saldos de la deuda pública neta del SPNF como % del PIB para varios países emergentes. A finales de la década de los noventa, las crisis económicas sufridas por estos países llevaron a aumentos significativos en su déficit fiscal lo que implicó también incrementos en sus niveles de endeudamiento, que habían

Gráfico 18. DEUDA PÚBLICA (2002)



Fuente: Anexo. Cálculos de los autores.

disminuido después de grandes picos durante la crisis de la deuda en los ochenta.

El gráfico indica que el nivel de endeudamiento público colombiano a diciembre de 2002 era relativamente menor al de países como Brasil, Argentina y Uruguay. Esto no quiere decir, sin embargo, que nuestro nivel de deuda sea sostenible, ya que estudios recientes han mostrado que los niveles actuales son fiscalmente inviables (Banco Mundial, 2004; Clavijo, 2004; Mora, 2004).

VI. LAS MISIONES FISCALES INTERNACIONALES Y NACIONALES

El Cuadro 6 tiene el objeto de detallar la cronología de las misiones internacionales y de expertos nacionales en materia fiscal que se organizaron y presentaron informes y recomendaciones a lo largo del siglo. La primera de estas misiones fue la dirigida por Edwin Kemmerer en 1923 y 1930, que contribuyó con la organización institucional financiera y fiscal que hoy en día dispone el país. Otras Misiones de importancia fueron las de Currie (1950), Taylor (1965), Musgrave (1969), Bird (1981), y otras más recientes citadas allí. El punto importante de destacar es que estas tuvieron un gran impacto en materia de dar las recomendaciones sobre reformas tributarias, pero poca incidencia en las modificaciones del lado del gasto público y las transferencias, que es claramente el problema que se ha acentuado en los últimos años. El tema de la economía política de las reformas institucionales es central para el entendimiento de lo sucedido.

VII. CONCLUSIONES

El documento analizó de manera general la política fiscal en Colombia a lo largo del Siglo xx, con énfasis en los factores económicos y de economía polí-

Cuadro 6. MISIONES FISCALES INTERNACIONALES Y DE EXPERTOS COLOMBIANOS EN MATERIA FISCAL

Año	Título misión	Director	Medidas
1923	Misión de expertos financieros	Edwin Walter Kemmerer	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ley creación Banco de la República <input type="checkbox"/> Ley creación Superintendencia Bancaria <input type="checkbox"/> Ley creación Contraloría <input type="checkbox"/> Ley de Reforma Presupuestal <input type="checkbox"/> Ley de reforma Fiscal
1930	Comisión financiera consultiva para Colombia	Edwin Walter Kemmerer	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ley Orgánica de reforma al Banco de la República <input type="checkbox"/> Proyecto de Ley sobre Administraciones de Impuestos <input type="checkbox"/> Proyecto de Ley sobre Tributación, impuesto a la exportación de banano e impuesto predial <input type="checkbox"/> Proyecto de Ley sobre presupuesto <input type="checkbox"/> Enmiendas a la Ley sobre Organización Bancaria
1950	Bases de un programa de fomento para Colombia: Informe de una Misión	Lauchlin Currie	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Identifica disminución tamaño del Estado <input type="checkbox"/> Recomienda creación Dirección de Crédito Público <input type="checkbox"/> Apoya propuesta de reducción de iniciativa parlamentaria <input type="checkbox"/> Conceptuó a que estructura tributaria era balanceada <input type="checkbox"/> Sugiere ampliación base tributaria impositiva <input type="checkbox"/> Estudia debilitamiento finanzas departamentales <input type="checkbox"/> Recomienda mejoramiento de relaciones financieras intergubernamentales
1965	Fiscal Survey of Colombia: Joint Tax Program	Milton Taylor	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Estima déficit de caja en 3% del PIB <input type="checkbox"/> Critica Ley 81/60 por debilitar base tributaria <input type="checkbox"/> Recomienda unificar tarifa de renta entre sociedades <input type="checkbox"/> Sugiere retención en la fuente <input type="checkbox"/> Propone impuesto presuntivo al agro <input type="checkbox"/> Critica régimen de exenciones <input type="checkbox"/> Sugiere reducir protección arancelaria <input type="checkbox"/> Sugiere incluir presupuesto entidades descentralizadas en presupuesto nacional <input type="checkbox"/> Propone trasladar a departamentos participación ingresos departamentales y fortalecer impuesto vehi- culos
1969	Bases de una reforma tributaria para Colombia	Richard Musgrave	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ampliación base impositiva personal <input type="checkbox"/> Gravar pensiones <input type="checkbox"/> Impuesto único a sociedades sobre renta líquida <input type="checkbox"/> Suprimir tributo exceso de utilidades <input type="checkbox"/> Eliminar exenciones Ley 81/60 <input type="checkbox"/> Eliminar otras exenciones a renta sociedades <input type="checkbox"/> Fortalecer tributación indirecta. Ventas al 6%. <input type="checkbox"/> Sustitución industria y comercio por ventas <input type="checkbox"/> Educación primaria como responsabilidad municipal

Cuadro 6. MISIONES FISCALES INTERNACIONALES Y DE EXPERTOS COLOMBIANOS EN MATERIA FISCAL (Continuación)

Año	Título misión	Director	Medidas
1981	Finanzas intergubernamentales en Colombia: Informe final de la Misión	Richard Bird	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Muestra preocupación por diseño y crecimiento de las transferencias públicas asignadas por fórmula <input type="checkbox"/> Propone modificación cesión de ventas para reflejar necesidad y esfuerzo fiscal municipal <input type="checkbox"/> Propone modificaciones al proceso presupuestal, en especial, contabilidad de caja <input type="checkbox"/> Rentas de destinación especial sólo cuando exista relación entre origen y destino de los ingresos <input type="checkbox"/> Traspaso a departamentos impuesto vehículos <input type="checkbox"/> Mayor autonomía fiscal municipal <input type="checkbox"/> Unifica industria y comercio sobre ventas brutas
1986	Misión de gasto público	Mauricio Carrizosa	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Propone modificaciones al Estatuto Orgánico del Presupuesto
1992	Descentralización y federalismo fiscal: Informe final de la Misión por la descentralización	Eduardo Wiesner	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Finanzas territoriales <input type="checkbox"/> Transferencias constitucionales <input type="checkbox"/> Distribución de competencias <input type="checkbox"/> Regalías y desarrollo regional <input type="checkbox"/> Planeación y desarrollo regional
1995	Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas	Gabriel Rosas	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Identifica problema estructural en el desbalance entre crecimiento de los ingresos y gastos del gobierno <input type="checkbox"/> Atribuye 1% del PIB a cambio constitucional en educación y salud y 0,7% a municipios <input type="checkbox"/> Propone modificaciones al régimen presupuestal, a las rentas atadas y a los fiscos municipales <input type="checkbox"/> Propone modificación a la fórmula transferencias
2002	Reformas Institucionales en Colombia	Alberto Alesina	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Descentralización en Colombia <input type="checkbox"/> Reformas al proceso presupuestal en Colombia <input type="checkbox"/> Propuestas sobre recursos públicos para la educación <input type="checkbox"/> Propuestas sobre gasto público en asistencia social
2003	Misión del ingreso público: informe del Consejo Directivo	Richard Bird, James Poterba, Joel Slemrod	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Propone reforma fiscal estructural <input type="checkbox"/> Medidas de control de evasión <input type="checkbox"/> Generalización del IVA <input type="checkbox"/> Expandir base impuesto de renta <input type="checkbox"/> Marchitamiento exenciones renta sociedades <input type="checkbox"/> Reforma pensional <input type="checkbox"/> Reducir impuesto transacciones financieras
2004	Ayuda memoria: la descentralización fiscal en Colombia	FMI	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Distribución de competencias <input type="checkbox"/> Sistema tributario territorial <input type="checkbox"/> Recomendaciones sobre transferencias intergubernamentales <input type="checkbox"/> Control del endeudamiento

tica que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que ha experimentado el país.

A nuestro juicio, el documento contribuye a una mejor y más completa comprensión de la situación y manejo fiscal durante el siglo pasado, sobre los principales inconvenientes que se presentaron y sobre las soluciones que se dieron. También contribuye a la literatura al poner a disposición estadísticas fiscales metodológicamente consistentes del gobierno para el período 1899 a 2003.

Respecto a la tributación, se encuentra que la carga tributaria del gobierno se sitúa en el nivel más alto en un siglo (14% del PIB), después de presentar promedios de 4% del PIB entre 1905 y 1949 y 6% del PIB entre 1950 y 1984. Para el período posterior a 1985 se observa una tendencia creciente, explicada por sucesivas reformas de los impuestos nacionales que, a pesar de ser incompletas, fueron sumando a la carga tributaria. Se identifica, no obstante, que las reformas de los últimos años han creado una estructura tributaria inadecuada e ineficiente, lo que confirma la discusión reciente de la literatura fiscal colombiana. También se encuentra que la tributación regional (departamentos y municipios) perdió aceleradamente importancia dentro de la tributación total del país. Entre 1930 y 2000 su participación disminuyó del 45% a cerca del 20%.

Los gastos del gobierno, que son un buen reflejo de su tamaño, se encuentran en su nivel más alto del siglo (21% del PIB). El promedio entre 1905 y 1960 fue de 5% del PIB y entre 1960 y 1990 fue de 9% del PIB. El crecimiento de la participación estuvo relacionado con las transferencias a las regiones y en algunos años por grandes inversiones en infraestructura (transporte, energía y minas). Entre 1990 y 2003 su participación en el PIB ha aumentado, lo que se explica principalmente por el comporta-

miento de las transferencias (territoriales, pensiones y otras) y los intereses sobre la deuda. Se destaca que las reformas presupuestales no han tenido el éxito esperado, en términos de flexibilizar y reducir el gasto público en Colombia.

Los desbalances fiscales mayores a lo largo del siglo estuvieron relacionados principalmente con gastos de la guerra (1899-1903) y en infraestructura (1907-1909; 1979-1985), excepto los más recientes que tuvieron que ver más con el crecimiento en los gastos de funcionamiento (transferencias territoriales, pensiones y otras transferencias) y pago de intereses de la deuda.

Se resalta el hecho que los periodos de déficit fiscal fueron seguidos de grandes ajustes tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Estos ajustes hicieron posible el cumplimiento de la restricción presupuestal intertemporal del gobierno, como lo indica el comportamiento del nivel de la deuda.

El promedio de la deuda del gobierno entre 1923 y 1995 fue de alrededor de 10% del PIB. Esta no ha sido la experiencia en años recientes. Los desbalances fiscales del gobierno en los últimos años se han reflejado en un nivel de la deuda sin precedentes históricos (54% del PIB en 2003), los cuales demandan reformas estructurales efectivas y un ajuste fiscal que la hagan sostenible.

Otro resultado interesante del trabajo que se debe destacar es que, a diferencia de lo comúnmente sostenido en la literatura, en el sentido que los recursos de financiamiento externo compensan las ausencias de endeudamiento interno (o viceversa), en Colombia se ha evidenciado que los dos tipos de endeudamiento han seguido tendencias y fluctuaciones similares (*co-movimientos*) a lo largo del siglo.

El documento identifica que las misiones fiscales internacionales y nacionales, convocadas con el fin de realizar diagnósticos y recomendaciones en épocas de dificultades, han tenido gran impacto en términos de reformas tributarias, pero poca incidencia sobre el gasto, especialmente en transferencias y pensiones.

Finalmente, desde el punto de vista de economía política, se encuentra que el ejecutivo utilizó a lo largo del siglo instrumentos excepcionales para lograr sus objetivos de ingresos y gastos en momentos fiscales críticos y en cuya aprobación no quería pasar por el Congreso. Esta decisión, fue más exitosa en términos fiscales con los ingresos que con los gastos.

BIBLIOGRAFIA

- Alarcón, Luis Fernando (1987), *Memoria al Congreso Nacional: agosto de 1986 - julio de 1987*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Hacienda; Bogotá.
- Banco de la República. *Revista del Banco de la República*; Varios volúmenes.
- _____(1989), *Estadísticas fiscales del sector público no financiero 1980-1989*.
- _____(1990), *Finanzas Públicas Regionales en Colombia, 1980-1987*; Banco de la República.
- _____(1998), *Principales Indicadores Económicos, 1923-1992*.
- Banco Mundial (2004). Colombia: public expenditure review; Report No. 25163; March 31.
- Bird, Richard (1981), Finanzas intergubernamentales en Colombia: informe final de la misión.
- Botero, Rodrigo (1981), *Memoria de Hacienda 1974-1976*; Talleres Gráficos del Banco de la República, Bogotá.
- Cadavid, Antonio José (1910), *Informe del ministro del Tesoro a la Asamblea Nacional de 1910*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Clavijo, Sergio (2004), "Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y una agenda"; Mimeo, Banco de la República.
- Contraloría General de la República *Estadísticas Fiscales y Administrativas*. Varios volúmenes.
- Currie, Lauchlin (1950), *Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de una misión*; Banco de la República.
- DANE, *Estadísticas Fiscales, Administrativas y Financieras*. Varios números.
- De Paula Pérez, Francisco (1990), *Memoria de hacienda 1929, 1931, 1946*; Banco de la República.
- Espinosa, Valderrama, Abdón (1970), *Memoria de Hacienda 1966-1970*; Talleres Gráficos; Banco de la República; Bogotá.
- García Parra, Jaime (1980), *Memoria de Hacienda 1978-1980*.
- Hommes, Rudolf (1994), *Memorias al Congreso Nacional, 1990-1991, 1992, 1992-1993, 1993-1994*.
- Jaramillo, Esteban (1919), *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1919*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- _____(1998), *Memorias de hacienda 1919, 1921, 1927, 1928, 1932, 1933, 1934*; Banco de la República.
- Junguito, Roberto (1986), *Memoria del Ministro de Hacienda 1984-1985*; Banco de la República.
- _____(2003), *Memorias de Hacienda 2002-2003*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Kemmerer, Edwin (1923), "Financial and Development Plan for the Republic of Colombia", *Edwin W. Kemmerer Papers*, Princeton University Manuscript Library, Box 101, 106, 108, 120, 121, 128, 136, 482, 489.
- Lleras Restrepo, Carlos (1939), *Memorias de hacienda, 1939*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- _____(1940), *Memorias de hacienda, 1940*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Banco de la República.
- _____(1942), *Memorias de hacienda, 1940*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Banco de la República.
- _____(1990), *Memorias de hacienda, 1939-1942*; Banco de la República.
- Llorente Martínez, Rodrigo (1973), *Memoria de Hacienda 1971-1973*; Talleres gráficos del Banco de la República, Bogotá.
- Martínez, Gerónimo (1911), *Informe del ministro del Tesoro al Congreso de 1911*; Imprenta La Crónica; Bogotá.
- Marulanda, O. (1999), *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia: un primer recorrido de memoria*; Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Meisen, Adolfo (1994), "Inflación y mercados cambiarios durante la regeneración y la guerra de los mil días: un análisis econométrico"; en Fabio Sánchez (compilador), *Ensayos de historia monetaria y cambiaria de Colombia*; cap. 3, apéndice 2; TM Editores, Fedesarrollo y Asobancaria; Bogotá.
- Ministerio de Hacienda (2004), *Marco fiscal de mediano plazo*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Misión del Ingreso Público (2003), "Informe del Consejo Directivo" *Cuadernos de Fedesarrollo* 10; Fedesarrollo, Bogotá.
- Mora, Humberto (2004), "Assesing fiscal sustainability with alternative methodologies"; *Mimeo*; FLAR.
- Musgrave, Richard (1969), *Bases de una reforma tributaria para Colombia*; Biblioteca Banco Popular; Ediciones Tercer Mundo.
- Ocampo, José Antonio (1997), *Memorias al Congreso Nacional, 1996 y 1997*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Perry, Guillermo (1995), *Memoria al Congreso Nacional 1994-1995*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Editextos 2000 Ltda.

- Restrepo, Juan Camilo (1999), *Memoria de Hacienda 1998-1999*; Imprenta Nacional de Colombia.
- _____(2000), *Memoria de Hacienda 1999-2000*; Imprenta Nacional de Colombia.
- _____(2000), *Hacienda pública*; Quinta edición; Universidad Externado de Colombia.
- Rincón, Hernán; Ramos, Jorge; Lozano, Ignacio (2004), "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones"; *Borradores de Economía*, No. 298; Banco de la República.
- Rosales, Carlos (1912), *Informe del ministro del Tesoro al Congreso de 1912*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- _____(1913), *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1913*. Imprenta Nacional; Bogotá.
- _____(1914), *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1914*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Rosas, Gabriel (1997), *Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas*; Ministerio de Hacienda y DNP; Tomos I-VI.
- _____(1990), "Apuntes sobre finanzas públicas"; Publicación Seguros Colmena.
- Sanz de Santamaría, Carlos (1964). *Memoria de Hacienda 1962-65*.
- Santos, Juan Manuel (2002). *Memorias de Hacienda 2000-2001, 2001-2002*; La Imprenta Nacional de Colombia.
- Taylor, Milton; Raymond, Richman (1965). *Fiscal survey of Colombia*; Joint Tax Program OAS-IDB; The John Hopkins Press; Baltimore.
- Torres, Carlos (1904), Memoria del ministro del Tesoro al congreso de la republica en sus sesiones ordinarias de 1904; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Urrutia, Miguel; Posada, Carlos Esteban; Pontón, Adriana (2002), *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*; Banco de la Republica y Fondo de Cultura Económica.
- Vélez, Jorge (1915), *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1915*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Wiesner, Eduardo (1984), *Memoria de Hacienda 1981-1982*; Banco de la República, Bogotá.

Anexo 1. FUENTES Y NOTAS METODOLÓGICAS

Series fiscales:

Fuentes:

- 1905-1979: *Memoria del Ministro del Tesoro al Congreso* (varios volúmenes); *Memoria de Hacienda* (varios volúmenes); *Informe Financiero del Contralor* (varios volúmenes); *Revista del Banco de la República* (varios volúmenes); *Principales Indicadores Económicos, 1923-1997*, Banco de la República, 1998; Jorge García y Lía Guterman, "Medición del déficit del sector público colombiano y su financiación: 1950-1986", *Ensayos Sobre Política Económica*, 14, 1988.
- 1980-2003: Confis y Banco de la República.

Notas metodológicas:

- Las series fiscales fueron construidas de acuerdo a la metodología de operaciones efectivas de caja (oec) tal y como se establece en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*, FMI, 1986.
- Las utilidades del Banco de la República, el crédito del Banco de la República, los ingresos por "ventas" de activos monetarios y no monetarios, los ingresos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios (cec) y los ingresos por la "Indemnización Americana" por Panamá van *por debajo de la línea*.
- 1960-1963: las cifras corresponden a la ejecución presupuestal, pero haciendo las reclasificaciones respectivas con el fin de tener una aproximación a oec.
- 1963-1973: los ingresos totales son tomados de la *Revista del Banco de la República*, cuadro de oec del gobierno cen-

tral. La desagregación de los ingresos tributarios se obtiene a partir de sus respectivas participaciones en los reconocimientos.

- 1974-1979: los ingresos totales, tributarios y no tributarios son tomado oec del gobierno central. Se descuentan los ingresos monetarios de la cec. El desagregado de tributarios se obtiene a partir de sus respectivas participaciones en los reconocimientos.
- Para los periodos 1898-1927, 1933-1939 y 1941-1944, tanto el gasto como el balance fiscal se refieren a los primarios, ya que no se contó con cifras de intereses.

Series macroeconómicas:

- PIB real y deflactor implícito del PIB: 1905-1989: GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1990-2003: DANE.
- Índice de Precios al Consumidor: 1898-1905: construida retrospectivamente a partir del dato de 1906 calculado por GRECO (Urrutia et. al., 2002) y usando la variación de la serie "índice de precios 1" reportado por Meisel (1994); 1906-1953: GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1954-2003: SGEE del Banco de la República.
- Tasa de cambio nominal promedio (\$/dólar): 1900-1904: construida retrospectivamente a partir del dato de 1905 calculado por GRECO (Urrutia et. al., 2002) y usando las tasas de crecimiento de la tasa de cambio \$/libra por Meisel (1994). Se supone que la tasa de cambio del dólar/libra se movió en la misma dirección y tamaño que la tasa de cambio \$/dólar; 1905-1989: GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1990-2003: SGEE del Banco de la República.