

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**LA SITUACIÓN FISCAL Y EL FINANCIAMIENTO DEL
GOBIERNO EN LOS AÑOS NOVENTA**

Informe Final

FEDESARROLLO

MARZO DEL 2000

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**LA SITUACIÓN FISCAL Y EL FINANCIAMIENTO DEL
GOBIERNO EN LOS AÑOS NOVENTA**

Informe Final

FEDESARROLLO

MARZO DEL 2000

**LA SITUACIÓN FISCAL Y EL FINANCIAMIENTO DEL
GOBIERNO EN LOS AÑOS NOVENTA**
Informe Final

FEDESARROLLO

MARZO DEL 2000

I. LA SITUACION FISCAL Y EL FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO EN LOS AÑOS NOVENTA

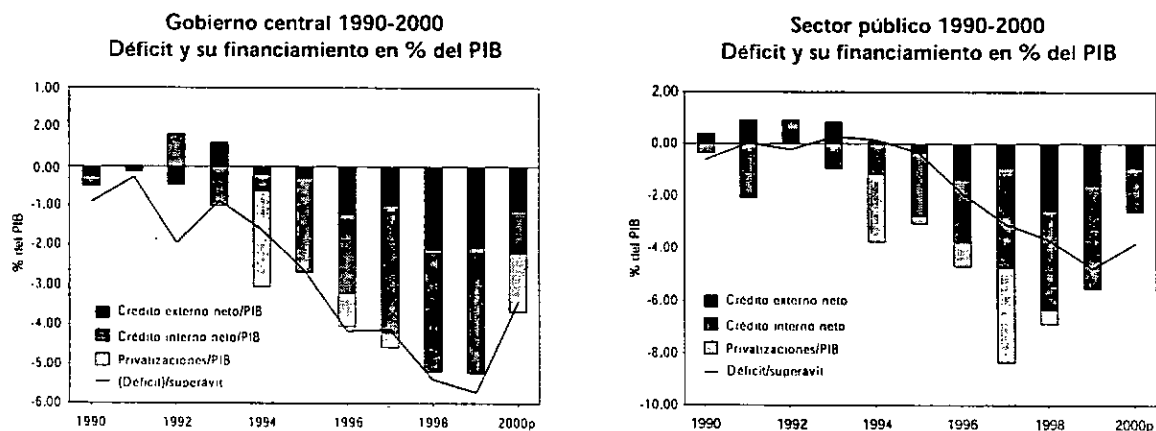
A. La naturaleza de la crisis fiscal en los años noventa

Durante la década de los noventa la situación fiscal colombiana tendió a deteriorarse de forma acelerada y al iniciarse el nuevo siglo amenaza con volverse potencialmente explosiva, de no tomarse los correctivos necesarios. Las cifras acerca de la evolución del sector público en general, muestran que de un superávit de operaciones efectivas equivalente a 0,46% del PIB en 1990 para el Sector Público no Financiero (SPNF) se pasó a un déficit de más de 4,5% en 1999 (Gráfico 1)¹. Esto se produjo a pesar de haberse aprobado cuatro reformas tributarias durante la década, que elevaron los ingresos tributarios de 10.3% del PIB en 1990 a 12.4% en 1997 (durante 1998 y 1999 los ingresos tributarios cayeron un poco como consecuencia de la recesión económica a 11.6% y 10.7% del PIB respectivamente).

Las finanzas del Gobierno Central han sufrido un deterioro aún mayor. Su déficit de operaciones efectivas pasó de 0.89% del PIB en 1990 a 5.72% en 1999. Como se observa en el Gráfico 2, a partir de 1994 el ahorro corriente ha sido negativo. Mientras que en 1990 este era de 1,3% del PIB, en 1999 llegó a representar un -4,0% del PIB. Esto significa que se está utilizando deuda para pagar el gasto corriente, y todo proyecto de inversión a partir de ese primer año se está financiando con endeudamiento público neto.

La situación prevista para el año 2000 tampoco es muy halagüeña. Si bien el gobierno ha hecho un esfuerzo muy importante por tratar de equilibrar las cuentas fiscales, según las últimas proyecciones del Confis de

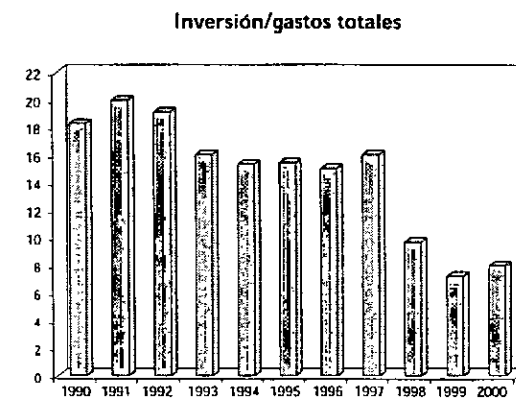
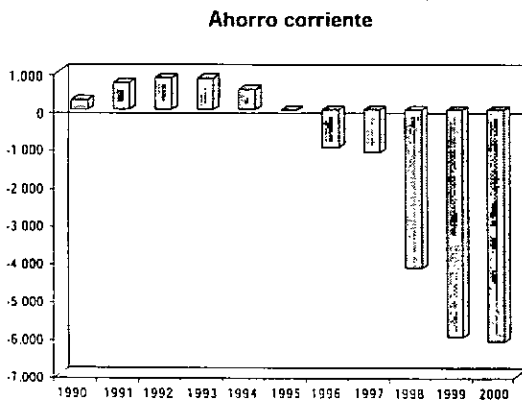
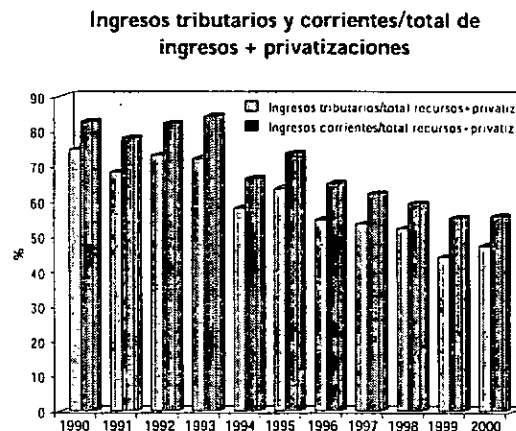
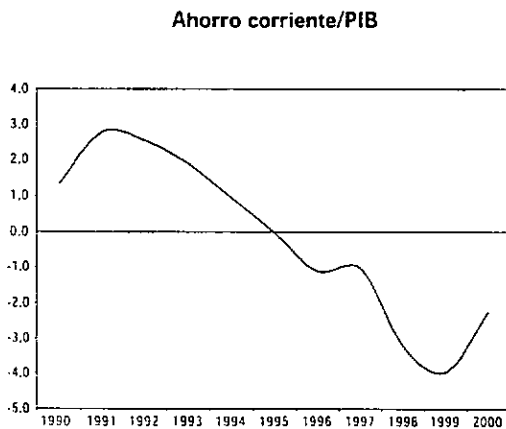
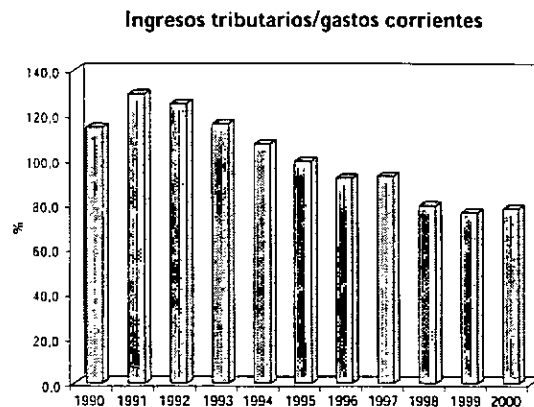
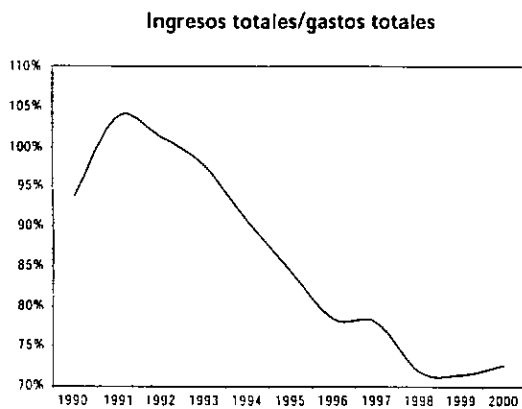
Gráfico 1
DÉFICIT Y SU FINANCIAMIENTO DEL GNC Y EL SPNF 1990-2000



Fuente: Confis y cálculos propios. Ver Anexos 1 y 2.

¹ Estas cifras no incluyen lo cuasifiscal. Si se tuviera en cuenta, el déficit sería mucho más grande y la crisis estructural más grave de lo visto hasta ahora.

Gráfico 2
INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-1999



Fuente: Confis y cálculos propios. Véase Anexo 3.

diciembre de 1999 se espera que el déficit de operaciones efectivas del sector público como un todo alcance un 4.51% del PIB, mientras que el del Gobierno Central será de 5.39%.

La única razón por la cual la situación no ha derivado en consecuencias más graves es porque durante la década se generaron superávits temporales en algunos años en la seguridad social o las empresas comerciales e industriales del Estado (en el ISS y Ecopetrol), o porque en algunos años como en 1994, 1996 y 1997 ingresaron los recursos de las privatizaciones y de las licencias de la explotación de la telefonía celular y la televisión privada. Sin embargo, la posibilidad de utilizar estas fuentes extraordinarias de financiamiento ha ido desapareciendo, en la medida que estos superávits del sector descentralizado han sido reemplazados por déficits que se espera serán crecientes como consecuencia de mayores gastos de estas entidades. En particular, los que irán asociados al reconocimiento del pasivo pensional del sistema de seguridad social. Así mismo, el deterioro de las finanzas territoriales hace prever unos déficits crecientes consolidados, y ya no se contará con mayores recursos de privatizaciones por la sencilla razón que quedan pocos activos por privatizar.

Es indudable, como lo han sostenido diversos autores en Colombia, que la crisis fiscal colombiana es de naturaleza estructural y que está asociada con el hecho de que el aparato estatal no tiene correspondencia con el entorno económico y el modelo de desarrollo que se adoptó en la década de los noventa. Dicho en otras palabras, se tiene un Estado que no es acorde con su entorno económico, y que gasta mucho más que los ingresos que está en capacidad de generar.

Como se sabe, la adopción de un modelo más abierto y la promulgación de la nueva Constitución en 1991 llevó a la realización de una serie de reformas estructurales de la economía colombiana. Sin embargo, muchas de estas reformas comenzaron a aplicarse y quedaron truncas. Otras se concibieron de una manera y se aplicaron de otra, o simplemente no se llegaron a implementar. Este hecho, agudizó las contradicciones esenciales de nuestra sociedad e impidió una transición efectiva hacia una estructura estatal más reducida y más acorde con el modelo abierto de desarrollo. Una de las manifestaciones de esta situación fue la agudización de los desequilibrios financieros que se manifiestan en prácticamente todo el sector público.

Esta naturaleza estructural del desequilibrio fiscal en Colombia puede apreciarse de la evolución de algunos indicadores fiscales que se presentan en el Gráfico 2². Allí se ve, por ejemplo, que ya desde 1996 los ingresos corrientes del GNC no alcanzan para financiar el gasto corriente. Es por ello que el indicador de Recursos Ordinarios como proporción del Gasto Corriente pasaron de 115% a 77% en estos mismos años, o lo que es lo mismo, el ahorro corriente ha sido negativo.

Como consecuencia de ello, el Gobierno Central ha tenido que endeudarse cada vez más, y por eso, el servicio de la deuda interna ha alcanzado proporciones importantes dentro del gasto total, al pasar de

² Algunos de estos indicadores han sido propuestos por Rosas (1999).

representar del 4% en 1990 al 40% en 1999, dentro de un proceso que es cada vez más insostenible, tema que será abordado en mayor detalle en otro aparte de este informe.

Así mismo, resulta muy indicativo el deterioro estructural de las finanzas públicas en Colombia, que a pesar de haberse llevado a cabo cuatro reformas tributarias a lo largo de la década de los noventa, dentro del total de recursos del Gobierno Central, los ingresos tributarios hayan pasado de representar un 75% en 1990 a un 44% en 1999 del total de los recursos. Es decir, menos de la mitad. Los ingresos corrientes, por su parte pasaron de 83% a 56% de los recursos totales del GNC, lo cual significa que cada vez son más dependientes las finanzas públicas de este nivel del Gobierno de recursos esporádicos provenientes del sector descentralizado, de las privatizaciones, las licencias de explotación privada de las telecomunicaciones y del crédito. Este tipo de estructura de financiación del gasto es claramente desventajoso y peligroso porque estas fuentes por naturaleza son inciertas y no dependen en la mayoría de los casos de la voluntad de los Gobiernos y del país. Como consecuencia de ello, esta deficiente estructura del financiamiento le otorga una gran vulnerabilidad a las finanzas públicas y a la economía en general.

En términos de las finanzas del Gobierno Central, cuyo gasto creció 6.7% del PIB entre 1990 y 1998, estas transferencias constituyen el concepto más importante que explica el crecimiento del gasto, razón por la cual a veces se le señala como la causa del desequilibrio del Gobierno Central. En efecto, las transferencias territoriales han contribuido a lo largo de la década con cerca del 30% de este incremento, y le siguen en importancia los intereses con un aporte del 22.7%. El 47% del aumento lo explican los pagos en pensiones, servicios personales, los gastos generales y la inversión. Esta última es el único rubro del gasto que disminuyó al pasar del 2% del PIB a 1,72 en 1998 y menos del 1 en 1999 y en el año 2000.

B. El origen del desequilibrio fiscal

A riesgo de sonar repetitivos, el desequilibrio entre gasto e ingresos públicos en Colombia, y en particular, del Gobierno Central tiene su origen en un crecimiento del gasto muy superior al crecimiento real del producto y superior al aumento de los ingresos. La mayoría de las decisiones de política fiscal tomadas durante la década de los años noventa tiene efectos permanentes sobre el nivel del gasto público. Según la Comisión del Gasto Público fueron los siguientes factores:

- Una demanda creciente por los servicios del Estado, pero en especial de aquellos sectores que tienen acceso al presupuesto.
- Responsabilidades adicionales y nuevos servicios a cargo de la Nación contemplados en la Constitución de 1991.
- Una acumulación de compromisos, producto de grupos dependientes del gasto oficial.
- La superposición de leyes sectoriales que aumentan las erogaciones al Plan de Desarrollo.
- La reducida capacidad de maniobra que tiene la administración para asignar el gasto público.
- La falta de cobertura institucional y la no inclusión de las entidades comprometidas en la gestión pública (empresas industriales y comerciales del Estado, por ejemplo).
- Falta de eficiencia en el gasto.

- Los aumentos en los ingresos que no se sostuvieron en el largo plazo.
- Falta de disciplina presupuestal.
- Defectuosa programación del presupuesto.

C. Inflexibilidad del gasto público

La redefinición del Estado implica la adopción de una nueva postura, que por los indicadores presentados demuestra que ha sido imposible de consolidar hasta ahora y que parece aún difícil de consolidar en el corto plazo. Se necesitaría el concurso continuado de varios gobiernos, que se pusieran de acuerdo sobre la forma como resolver el problema estructural de las finanzas públicas, y hasta ahora no ha ocurrido. El sector público tiene que reorientarse hacia mejorar la calidad de los servicios que provee y lograr un sector oficial eficiente y eficaz.

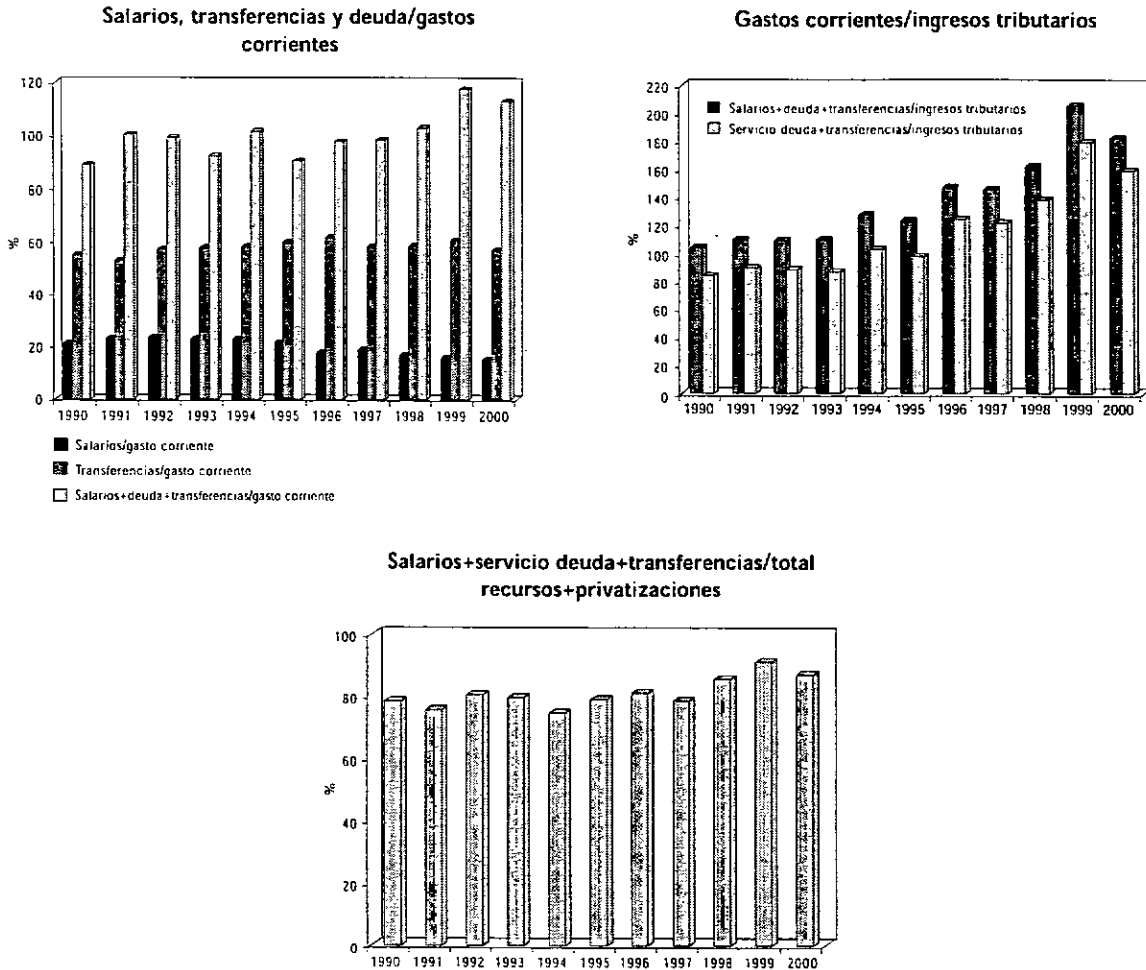
En este contexto muchas de las reformas que se requieren se tropiezan con el hecho de que afectan intereses que hacen imposible que se aprueben sin que se haya logrado un consenso entre las partes. Esto le otorga un carácter inflexible al gasto público hacia la reducción en el corto plazo. Esta inflexibilidad es además agravada por el hecho de que las necesidades de la política económica en el corto plazo ha convertido el presupuesto en un instrumento subalterno de la política macroeconómica. Así, los ajustes necesarios en el gasto público, de por sí impopulares, tropiezan con otro obstáculo que es el descenso en las prioridades públicas. Se pueden evaluar someramente los distintos componentes del gasto público en Colombia para establecer claramente el origen de su inflexibilidad corto plazo y los compromisos en el mediano y largo plazo.

En los diferentes análisis sobre este tema, se han identificado tres tipos de gastos como los más inflexibles: los pagos por servicios personales, la deuda y las transferencias a las regiones. Esto, porque cualquier decisión que se tome para tratar de reducirlos tiene enormes costos económicos, sociales o políticos e implica la modificación de normas constitucionales o legales.

En el Gráfico 3 se ilustra a través de un indicador del peso que tienen estos tres tipos de gastos inflexibles dentro de la estructura del gasto total del Gobierno. Allí se presenta la relación entre la suma de los gastos en servicios personales, servicio de la deuda y transferencias y el total del gasto corriente. Como se aprecia que estos tres rubros explican la totalidad del gasto corriente, e incluso un poco más (117%), si se tienen en cuenta las amortizaciones de los créditos, que normalmente no se consideran gasto sino que se restan al financiamiento. Esta proporción, además se incrementó sostenidamente durante la década pasada, ya que en 1990 era de 89%.

Dentro de estos tres tipos de gasto los que más rápidamente crecieron durante la década pasada fueron los pagos de intereses sobre la deuda interna y las transferencias. Este crecimiento acelerado le imprimieron una dinámica muy peligrosa al gasto público, dejando muy pocos rubros de gasto contra los cuales se podían hacer recortes, y casi todos los ajustes que han pretendido hacer los Gobiernos en años recientes han recaído sobre la inversión. Por su parte, los pagos en servicios personales evolucionaron en forma un

Gráfico 3
INDICADORES DE LA INFLEXIBILIDAD DEL GASTO DEL GNC, 1990-2000*



* Proyectado.
Fuente: Confis y cálculos propios. Ver Anexo 3.

poco menos desfavorable, lo que se refleja en una pérdida de participación dentro del gasto corriente de 21% en 1990 a 16% en 1999.

Por su parte, las dificultades para financiar este gasto inflexible se pueden ver a través de dos indicadores, la suma de los tres gastos mencionados como proporción del total de recursos (ingresos y desembolsos) y la de la suma de estos mismos tres gastos y los ingresos tributarios. De la evolución de estos dos indicadores muestra como prácticamente desde que empezó la década los ingresos tributarios no son suficientes para financiar el gasto inflexible, y que a través del endeudamiento se ha podido financiar pero que ya en los últimos años ni siquiera esto es suficiente.

Esto, con relación a estos tres gastos que por lo general se han considerado como los más inflexibles. Pero hay otra fuente de inflexibilidad en hechos como que la Constitución prevé que el presupuesto de inversión no se puede disminuir porcentualmente con relación al año anterior, lo mismo que el gasto social, hace más patente la inflexibilidad de esta variable en el corto plazo.

1. Gastos de administración del Estado

A los distintos Gobiernos de la década de los noventa les ha faltado una política de administración del Estado. Y dentro de ella, una política de contratación del personal a su servicio. Tanto es así que la información sobre número de funcionarios no es consistente y menos su remuneración. Varios gobiernos han adelantado programas de modernización del Estado. Entre 1990 y 1993, por ejemplo, de acuerdo con la Comisión de Racionalización del Gasto Público, se retiraron 42.241 empleados, pero que fueron parcialmente reemplazados en otros sectores. Estos planes de retiro por lo general resultan costosos, y por eso no se continuaron.

Sin desconocer la importancia de una buena administración pública y la necesidad que esta cuente con remuneraciones adecuadas, se ha registrado un incremento superior a las necesidades en el gasto tanto en el ámbito local como nacional en el rubro de la administración pública en general que comprende las ramas ejecutiva, legislativa y judicial en los tres niveles de gobierno.

En el nivel nacional, como ha sido explicado en otros estudios³, la tendencia creciente es el resultado del mayor gasto en los sectores de justicia y defensa así como en la rama legislativa y en los organismos de control. En el nivel local, el incremento superior a dos puntos del PIB en la década de los noventa en los gastos de la administración pública en general confirma crecimientos exagerados en la contratación y en los salarios de los departamentos y municipios.

Más recientemente, se tomó la decisión de no aplicar una fuerte reestructuración del Estado que redundara en despidos masivos por la difícil situación laboral que enfrenta el país. Sin embargo, es indudable que se requiere una racionalización importante del Estado que permita que se mejoren sus niveles de eficiencia y productividad, y que esta puede ser una fuente de importantes reducciones en el gasto público tanto en el ámbito central como en el ámbito descentralizado.

Actualmente, en el rubro de servicios personales, que en el caso del Gobierno Central representa casi 3 puntos del PIB y en el del sector público consolidado casi un 8%, el gasto está predeterminado en más de un 95% por remuneraciones fijadas por la ley, además de una gran inamovilidad del personal. Por su parte, también hay inflexibilidad en los gastos generales, ya que estos constituyen pagos necesarios para el funcionamiento de la administración (arriendos, seguros, impuestos) y no menos del 60% de ellos tiene un carácter que impide cualquier tipo de recorte.

³ Véase Análisis Coyuntural, Coyuntura Social No. 21, diciembre de 1999.

2. Gastos en las funciones básicas del Estado

a. La descentralización

En Colombia, el grave desequilibrio de las finanzas del Gobierno Central y el alto endeudamiento de las entidades territoriales ha llevado a señalar, de manera equivocada, al proceso de descentralización como el responsable de estos problemas. La Comisión de Racionalización del Gasto demostró que el proceso de descentralización no es el responsable de los desequilibrios fiscales del país. Como ya se ha señalado, otros rubros del gasto del sector público consolidado han aumentado incluso más que las transferencias, y no se ha ajustado el gasto en aquellos sectores en donde la responsabilidad fue transferida a los gobiernos locales.

Indudablemente, ha faltado coordinación en todo el proceso de cesión de responsabilidades y se han cometido errores que comprometen los logros de eficiencia y equidad, pero el mandato constitucional es irreversible. Se pueden aplicar algunos correctivos, pero la filosofía fundamental no tiene marcha atrás. De ahí la importancia de que se haga un ajuste también sobre otros rubros del gasto público.

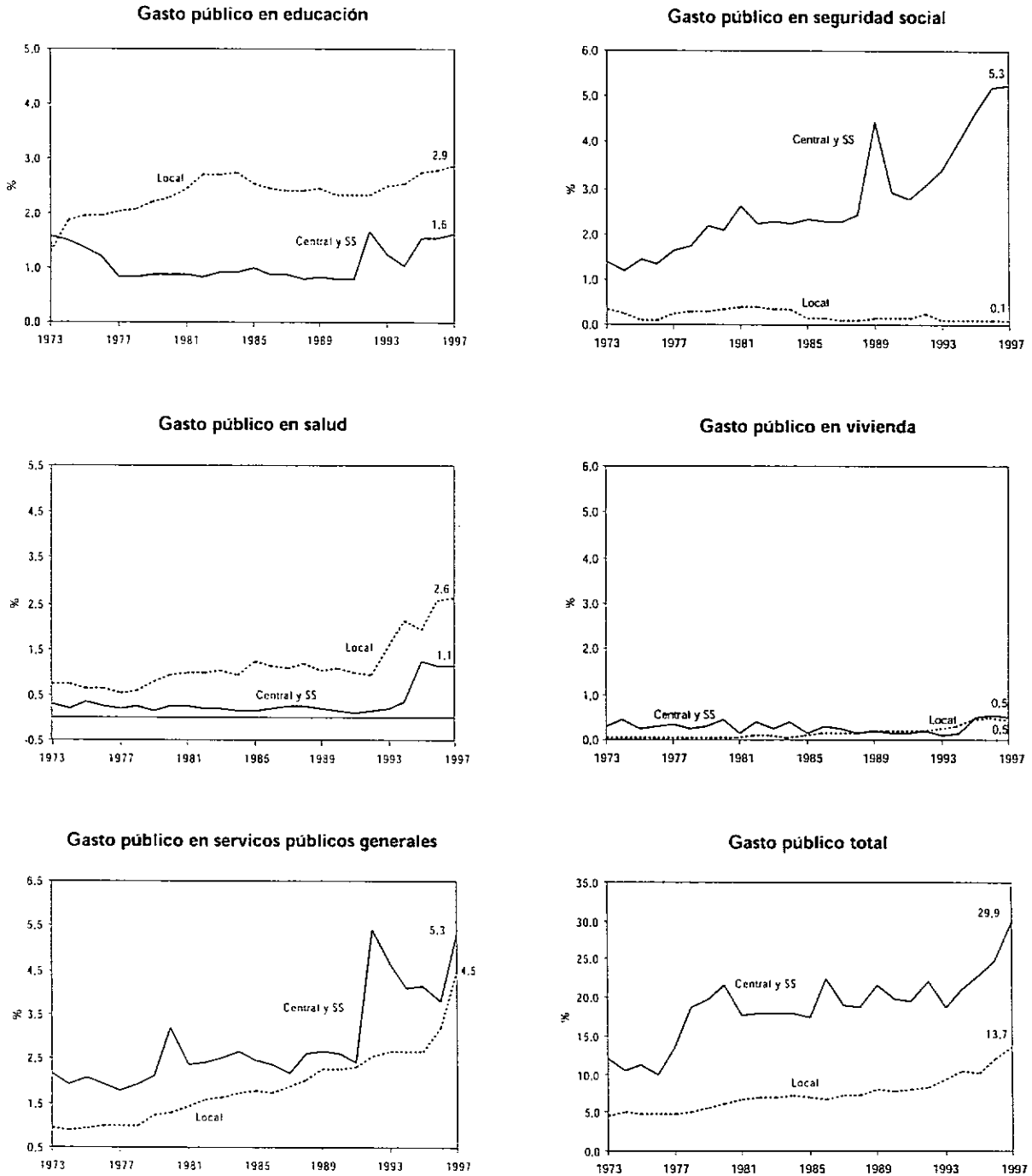
En la actualidad el gasto realizado por los gobiernos departamentales y municipales, representa un 39% del gasto de las administraciones públicas. En términos fiscales, la descentralización ha venido aumentando la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en materia de gasto, superando ya el nivel promedio que tienen en los países de la OCDE (35%). Sin embargo, la administración central además de transferir cuantiosos recursos aumentó su nivel de gasto, aún en los servicios cuya provisión es hoy responsabilidad del nivel territorial⁴.

Con respecto a los ingresos, tanto el Gobierno Central como los municipios han aumentado el recaudo de los impuestos a su cargo. No sucede igual con los departamentos, que disminuyen en términos relativos ingresos de origen tributario. Aunque existen diferencias dependiendo del tamaño de los municipios hay gran dependencia de las transferencias, especialmente de los de menores de 5000 habitantes. La descentralización ha venido reforzando la importancia creciente de los municipios como responsables directos de gasto y en menor medida como recaudadores de ingresos propios. La evolución de los gastos a nivel central y local por sectores se puede apreciar en el Gráfico 4.

En 1998 los gastos de funcionamiento de los municipios alcanzaron 95% de los ingresos corrientes de libre destinación en más de la mitad de los departamentos y en los municipios de menos de 500 mil habitantes. Lo que ha pasado es que el mayor volumen de transferencias no alcanzó para cubrir el gasto territorial y permitió apalancar más recursos de crédito. Hoy departamentos y municipios presentan mayores déficits que a comienzos de la década y una delicada situación de endeudamiento que de acuerdo con cifras oficiales es del 70% de los entes territoriales.

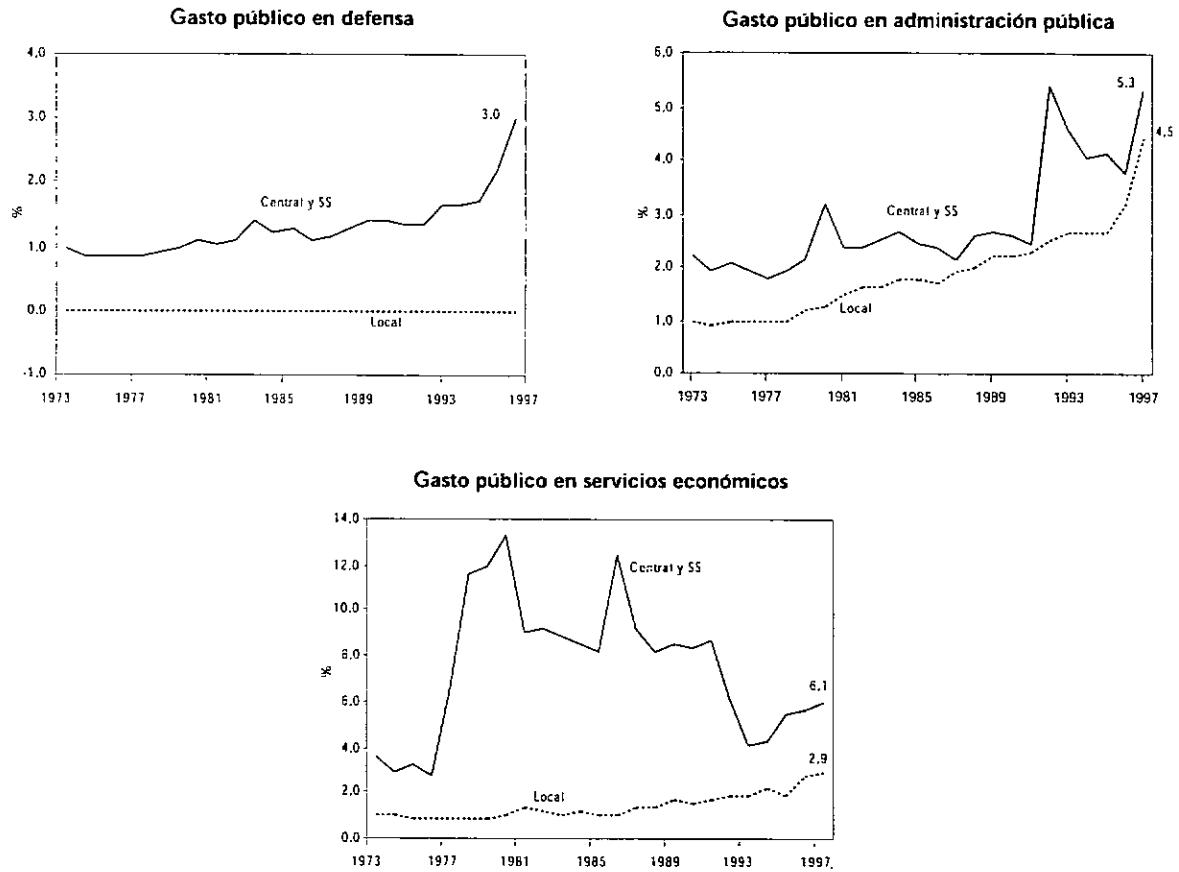
⁴ Véase Coyuntura Social (op. cit).

Gráfico 4
RESPONSABILIDADES SECTORIALES DEL GASTO PÚBLICO ENTRE EL NIVEL CENTRAL (Incluye seguridad social) Y EL NIVEL LOCAL (Departamentos y Municipios)



Fuente: Análisis Coyuntural, Coyuntura Social No. 22, diciembre de 1999. Ver Anexo 4.

Gráfico 4
RESPONSABILIDADES SECTORIALES DEL GASTO PÚBLICO ENTRE EL NIVEL CENTRAL (Incluye seguridad social) Y EL NIVEL LOCAL (Departamentos y Municipios)



Fuente: Análisis Coyuntural, Coyuntura Social No. 22, diciembre de 1999. Ver Anexo 4.

Como se sabe, la Constitución de 1991 dispuso que los recursos de la descentralización provendrían del IVA y que se repartirían a los municipios de acuerdo con unos porcentajes de los ingresos corrientes. Esta norma sin embargo solamente vino a modificar una existente previamente, puesto que el proceso de descentralización se inició en el país mucho antes que la Constitución del 91. Lo innovador de esta norma constitucional fue el buscar reemplazar la estructura centralista en materia de decisiones que conciernen directamente a las regiones, por un sistema de manejo autónomo de los recursos para que pudieran obtener ganancias potenciales de eficiencia propias de la provisión de bienes públicos locales.

Sin embargo, como bien lo señala la Comisión de Racionalización del Gasto en su informe final, los mecanismos establecidos para el desmonte de la estructura centralista y la construcción de un sistema de toma de decisiones en las regiones no tuvo buenos efectos. El balance es que las transferencias, a pesar de su sensible aumento, no son indicativas de una mayor autonomía fiscal en las regiones, razón por la cual el

conflicto con el Gobierno Central es creciente. El sistema de incentivos que se deriva del modelo híbrido de descentralización escogido facilita este conflicto. La coordinación y el liderazgo del proceso reside en el Gobierno Central que no está interesado en cumplir estas funciones. Las complejidades administrativas impuestas a los municipios desbordan la capacidad local e inducen la presencia del Gobierno Nacional.

La Comisión de Racionalización del Gasto Público señalaba que la norma constitucional que amarra las transferencias a los ingresos corrientes ha resultado inconveniente por las siguientes razones:

- Elimina el manejo tributario como instrumento de la estabilización fiscal, pues mayores impuestos implican mayores transferencias.
- El esquema está sujeto a inestabilidad de los ingresos corrientes.
- Al ser automática la transferencia, destruye cualquier posibilidad de asignación con criterios de eficiencia.
- Las mayores transferencias han servido más bien como apalancamiento financiero y llevado a un creciente endeudamiento de los municipios

En consecuencia, recomendó modificar la forma de participación de los municipios en los ingresos corrientes, así como el cálculo del situado fiscal. En lugar de ser un porcentaje de los ingresos corrientes, las transferencias deben mantenerse como proporción del PIB. También propuso que se eliminara la reglamentación porcentual constitucional y dejar esto sujeto a ley.

Aunque en principio esta fórmula puede resultar no corrige del todo la excesiva dinámica de este componente del gasto público, debe llamarse la atención sobre el punto de que cualquier fórmula o mecanismo que busque reducirla debe tener en cuenta aspectos tales como el crecimiento de la población, que es la variable que determina las necesidades de recursos para ampliar y cumplir las metas de cobertura en materia de salud, educación e infraestructura básica a cargo del Estado.

b.. Defensa y seguridad

La difícil situación de orden público que desde hace muchos años enfrenta Colombia, junto con una nivelación salarial importante que se decretó a comienzos de la década ha llevado a que el gasto en este rubro se haya incrementado de manera importante. Por tratarse de un sector muy sensible a los objetivos de la sociedad, debe evaluarse muy bien la eficiencia de este gasto.

En la actualidad, la mayor parte de los gastos en defensa y seguridad se realizan a nivel del Gobierno Central. Estos pasaron de representar un 1.4% del PIB en 1990 a un poco menos de 4% en 1999. Este incremento no siempre ha ido acompañado de mayor eficiencia, situación que ha motivado muchas críticas a las fuerzas armadas.

Se ha mencionado también la existencia de regímenes pensionales especialmente favorables. Sin embargo, en recientes análisis llevados a cabo en Fedesarrollo sobre el tema, se ha encontrado que el régimen pensional vigente para las fuerzas armadas para la mayoría del personal es insuficiente, y solamente los más altos rangos poseen algunos privilegios. Corregir esta situación muy probablemente demandaría más recursos del Estado en el corto plazo, e implicaría una serie de cambios hacia el futuro. En todo caso, existe

la posibilidad de mejorar la eficiencia de estos gastos en Colombia, y por esta fa., quizás se logren algunos ahorros frente a la situación actual.

c. Justicia

El sector justicia tiene serias dificultades. Es grande el gasto comprometido y además es comprobada su ineficiencia. La ley 4 de 1992 quiso relacionar los parámetros de eficiencia y productividad con la determinación de los salarios pero esto nunca se logró.

En la actualidad los gastos en justicia representan 1% del PIB, mientras que en 1990 era 0.6%, con un ritmo de crecimiento del 15% anual. Estas magnitudes se originaron en los preceptos constitucionales y en la intención explícita de mejorar los salarios de los funcionarios con el propósito de desmontar la retroactividad de las cesantías y las primas de antigüedad. Sin embargo por la falta de relación con los parámetros de eficiencia y productividad, hoy en día esta rama presenta una mala distribución de las funciones, lo que provoca congestión en muchas áreas, especialmente en las de investigación. Este apreciable incremento del gasto también se explica por la creación de la Fiscalía, que inició labores en 1992 con 10509 funcionarios y hoy en día tiene más de 20000.

d. Seguridad Social

La reforma de la ley 100 tanto en pensiones como en salud fue conveniente en la medida que obligó al sector público y en general al país a darle más transparencia a la deuda que existía. Sin embargo, es necesario que se reduzca la carga fiscal de esa deuda mediante la unificación de las condiciones de los sistemas pensionales público y privado. El reto fiscal más importante en el mediano plazo es la asimilación de esa deuda sin que esto le implique una carga tributaria desmedida al país.

En materia de pensiones, hay una gran cantidad de decisiones que afectan las finanzas públicas. Se ha estimado, por ejemplo, que el valor presente de la deuda pensional del sistema reformado aún es de 88% del PIB. En segundo lugar, el sistema de prima media paralelo al de capitalización individual trae como consecuencia que el gobierno sigue siendo responsable de sus costos. En tercer lugar, el esquema de solidaridad pensional requiere de aportes presupuestales para su mantenimiento.

Este ha sido identificado en diversos trabajos como un frente vulnerable de las finanzas públicas hacia el futuro, y puede convertirse en la fuente de desequilibrio más importante. Como fue señalado por Acosta et al. (1999) la financiación debe hacerse de tal forma que repartan los costos de forma uniforme entre las diferentes generaciones. Los déficits pensionales se pueden financiar con ajuste fiscal en otros campos (más impuestos o menos gastos diferentes a la seguridad social), o con mayor endeudamiento, aplazando el ajuste fiscal para aplicarlo a las nuevas generaciones. La financiación óptima mezclaría los dos elementos.

Sin embargo, para que no produzca un impacto negativo muy fuerte sobre el ahorro doméstico por efecto del pago del costo de transición de la reforma pensional, este costo debe tratar de reducirse, porque de otra forma se requeriría un ajuste drástico a expensas de otros gastos como infraestructura, formación de capital humano, etc. O sea, regresivo y nocivo para el crecimiento del largo plazo.

e. Salud

El éxito del proceso de transición del esquema de financiamiento público de la salud, pareciera depender de replantear las competencias, de sugerir esquemas intermedios de asociaciones para algunos tipos de municipios y de clara asunción por los niveles centrales de las responsabilidades de aquellos que por su tamaño no garantizan nuevos resultados, especialmente porque en estos no existen ventajas de la competencia ni alcanza la supervisión de la superintendencia del ramo. Así mismo, se quiere acelerar la transición hacia subsidios a la demanda pues todavía el 80% del situado fiscal financia la oferta de servicios.

Distintas evaluaciones de la evolución del sector después de las reformas de comienzos de los noventa coinciden en que los principales logros fueron el aumento de la cobertura, los mayores recursos asignados al sector y un nuevo esquema institucional. La población afiliada a algún sistema de salud pasó del 23.7% en 1993 al 57.2% de la población total en 1997. Se destaca que el acceso favoreció particularmente a los más pobres, al registrar una filiación del 47% de las personas de quintil de menores ingresos.

Se han señalado también las inconsistencias entre la Ley 60 y la Ley 100, expresadas en que estas disposiciones impulsaron formas diferentes de financiación pública de la salud y sus efectos en la mala distribución regional de los recursos. Se ha dicho que estos recursos serían más que suficientes si se asignaran de manera eficiente. En este contexto, se requeriría una asignación más equitativa en términos territoriales. Esto requeriría una reevaluación de la ley 60 y de los criterios que emplea como de su focalización.

f. Educación

A raíz de la descentralización y las reformas introducidas al sector de la educación a comienzos de los noventa, hoy este sector cuenta con suficientes recursos para cumplir sus metas en términos de cobertura y mejoramiento de la calidad. Sin embargo, al igual que en otros sectores donde es importante la acción del Estado, hay muchas ganancias de eficiencia por hacer, y en particular, aquellas que buscan evitar la duplicación de funciones en el ámbito nacional y territorial.

Efectivamente, en términos de cobertura, tanto los informes oficiales, como los de los investigadores, en particular un estudio de Sánchez y Núñez (1999), concluyen que ha habido importantes aumentos en la cobertura en educación, específicamente en secundaria. Sin embargo subsisten problemas de equidad y eficiencia en la distribución de recursos, de confusiones e incoherencias en las competencias entre la Nación, Departamento y Municipio y de falta de incentivos en las entidades territoriales para completar el proceso de descentralización. Los avances en focalización en los más pobres fueron mínimos.

Así mismo, no obstante que en 1997 con excepción del Chocó, todos los demás departamentos quedaron certificados para el manejo de los recursos del Situado Fiscal, el DNP encuentra una gran debilidad institucional y una falta de estímulos para racionalizar las plantas de docentes y para arbitrar los recursos locales para complementar el pago de éstas. Así mismo, esta evaluación informa que la descentralización solo ha llegado a los Departamentos, las competencias no han sido asumidas por los municipios. La distribución

del Situado ha favorecido a los municipios más ricos y a las zonas urbanas, obligando a los municipios más pobres a utilizar la mayor parte de sus participaciones municipales al pago de docentes, lo cual ha generado demandas crecientes de recursos de la Nación a través del Fondo Educativo de Compensación.

Los trabajos realizados por el DNP han señalado problemas en el actual sistema de financiación de la educación. En particular, que concentran todos los recursos en el pago de maestros y personal administrativo, cuyas remuneraciones son fijadas mediante un decreto nacional a comienzos de cada año. La distribución territorial de recursos se basa en una distribución de plantas de 1993, sin que la comunidad escolar tenga injerencias sobre la asignación de los recursos. El costo medio por estudiante aumentó entre 1993 y 1997, sin que se hayan detectado avances significativos en la calidad de la educación..

D. El rezago presupuestal y los factores institucionales como responsables de la situación fiscal

Esta situación de grandes inflexibilidades ha llevado, por añadidura, a que se incremente el rezago presupuestal, hasta que hoy en día representa más de 4% del PIB, con una tendencia que ha sido imposible revertir a pesar de los esfuerzos que han realizado este y otros gobiernos. Este rezago es por definición un crédito forzoso del sector privado al sector público y aumenta significativamente los costos de transacción de la economía, representa una fuente de corrupción y más gasto y es una razón más para hacer inflexible el gasto en el corto plazo, con todas las consecuencias que la imposibilidad de hacer estos ajustes tienen y han tenido sobre la economía en general. Se configura así un primer círculo vicioso que impide el ajuste fiscal en el corto plazo y que, al impedirlo, lo perpetúa en el tiempo.

En estas circunstancias, sería ingenuo desconocer que el círculo vicioso es difícil de romper y que probablemente requiere de un conjunto de normas que será necesario ir adoptando en el tiempo. Sin embargo, es necesario que se empiecen a tomar desde ahora y que no se baje la guardia en este campo porque la amenaza potencial es seria y puede llevar a una crisis más profunda de la economía.

Dada la inercia que observan la mayor parte de los gastos, un nuevo Gobierno tan solo puede modificar marginalmente la asignación de recursos entre entidades y programas de un año a otro. Además, debido a factores como la definición de un PAC que difiere sustancialmente de las apropiaciones, la limitada capacidad de ejecución de las inversiones por parte de las entidades públicas y la ocurrencia durante el año de adiciones o recortes de importancia en algunas entidades, hace ingenuo discutir las políticas de reasignación de recursos de un determinado Gobierno con base en las cifras del presupuesto, tan solo la ejecución efectiva del gasto dará una idea precisa de los cambios en la política fiscal. Adicionalmente, se ha generalizado la práctica de aprobar apropiaciones superiores a las posibilidades de financiación. Se incluyen más programas de los que son financieramente viables, con el propósito de asegurar su financiación.

En general, tal como lo señalan Acosta et. al. (1999), en Colombia las explicaciones institucionales de la crisis fiscal no han alcanzado todavía mucha aceptación. En los diagnósticos no se reconocen los problemas de orden institucional, relativos a la forma de asignación de los gastos, el proceso presupuestal y a los mecanismos de evaluación y control de los resultados. A pesar que varios autores internacionales han reconocido que Colombia tiene uno de los mejores mecanismos institucionales para elaborar, aprobar y

ejecutar el presupuesto público. Sin embargo, los resultados fiscales no se compadecen con tal apreciación. El proceso presupuestal tiene grandes deficiencias y parece seguir normas y procedimientos que no son explícitos, no hay cobertura universal, el horizonte temporal es corto, el método de presupuestación no es útil para evaluar las políticas públicas, el presupuesto es incrementalista, no hay una adecuada coordinación entre las distintas instituciones de evaluación y las que definen el presupuesto de año en año, la evaluación se centra en el gasto de inversión, cuando el grueso del gasto es de funcionamiento, el control es más de legalidad que de resultados, etc.

La falta de universalidad se nota en que no se incluye el gasto de las empresas del Estado del orden nacional, el de las entidades territoriales, el gasto del sector público financiero. El primero representó un 57% del gasto total en 2000, mientras que el analizado por el Congreso solamente un 40%. Al no considerar las empresas del Estado, implica que una parte importante del gasto en salarios y prestaciones no se tiene en cuenta.

Por lo general, además los supuestos macroeconómicos en los que se basan los presupuestos están sobrestimados, con lo cual es difícil adoptar prácticas presupuestales transparentes y que conduzcan a un efectivo control del gasto público. La sobrestimación de los supuestos macro conduce a una sobreestimación de los ingresos, con lo cual, se permiten mayores gastos, o simplemente, mayores recortes del mismo, cuando la situación política lo amerita.

La evolución de los ingresos, los gastos y el déficit en distintos momentos del tiempo, como la que se presenta en el Gráfico 5, permite apreciar las grandes diferencias que hay entre lo que se presupuesta, lo que se modifica a lo largo del año y lo que se ejecuta. Así mismo, en el Cuadro 1 se pueden apreciar las grandes diferencias entre los supuestos macroeconómicos que se utilizan para presupuestar las finanzas públicas y los que efectivamente se presentan.

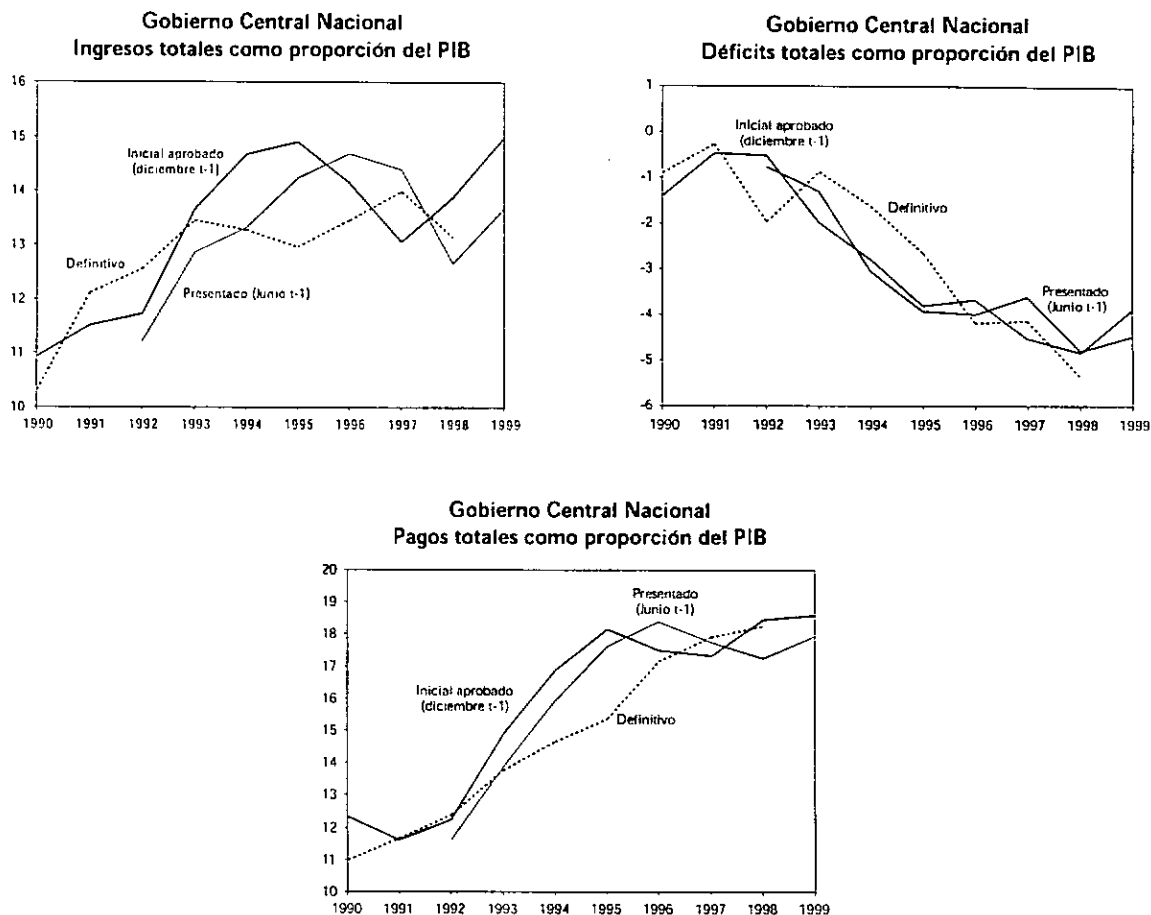
Cuadro 1
DIFERENCIAS ENTRE LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS DEL PRESUPUESTOS Y LOS RESULTADOS OBSERVADOS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Crecimiento del PIB (%)												
Presupue	5.0	4.6	3.0	3.0	3.0	4.5	5.0	5.6	5.1	5.3	4.5	2.9
Efectivo	4.1	3.4	4.3	2.1	3.5	5.2	5.7	5.4	2.0	3.0	0.6	-3.0
Inflación (%)												
Presupuesto	21.0	24.0	24.0	22.0	22.0	22.0	20.2	18.0	15.0	15.0	16.0	14.0
Efectivo	28.1	26.1	32.4	26.8	25.1	22.6	22.6	19.5	20.8	18.5	17.0	12.0
Crecimiento de import. en US\$ (%)												
Presupuesto	13.0	12.0	16.2	11.7	27.4	24.8	21.7	19.7	5.4	2.3	2.1	0.9
Efectivo	19.0	5.0	12.3	-10.9	31.8	51.5	20.0	17.1	-1.1	12.3	-4.7	-
Tasa de cambio Pesos/US\$ prom.												
Presupuesto	-	-	-	-	-	-	913.0	938.0	1.026.0	1.236.7	1.236.1	1.749.6
Efectivo	299.2	382.6	502.2	614.0	680.6	786.0	826.5	912.9	1.036.7	1.082.0	1.426.5	1.996.0

* Presupuestado

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Planes Financieros. varios años.

Gráfico 5
INDICADORES DE LAS DIFERENCIAS ENTRE GASTOS, INGRESOS Y DÉFICIT EN
TRES MOMENTOS DEL TIEMPO



Fuente: Presupuesto de la Verdad, Debates de Coyuntura Económica No. 50, septiembre de 1999.

E. La deuda pública y la sostenibilidad fiscal

El concepto de "sostenibilidad fiscal" alude a las consecuencias de largo plazo que enfrenta la política fiscal, asociadas con la dinámica de la relación entre la deuda pública y el producto. El problema del déficit fiscal es en realidad un problema de la deuda pública y de la política fiscal en general. La pregunta es si la economía va a poder generar los recursos suficientes para servir la deuda pública y mantener una política fiscal determinada, con unos niveles de gasto y tributación esperados en el futuro.

La deuda pública se incrementa de año en año en una magnitud igual al déficit fiscal primario (neto de intereses), menos la parte de éste que es financiada con emisión (servicios de señoraje), más los pagos nominales de intereses. Expresada con relación al PIB, la deuda declina con la inflación y con el creci-

miento económico. La dinámica de la deuda depende así de la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento del PIB. Si la tasa de interés es mayor que la de crecimiento, la dinámica es inestable porque se vuelve imposible mantener déficits primarios mayores que los ingresos que el gobierno puede mantener a través del señoraje. Si se producen ambos eventos, los déficits primarios superan a los ingresos por señoraje y la tasa de interés real supera al crecimiento del PIB, la relación deuda/PIB crecerá sin límites.

En el caso colombiano, hasta hace menos de un año, la tasa de interés real promedio era de más del 5%, mientras que la del PIB de los últimos cinco años apenas superaba el 2.5%. Esta situación, combinada con déficits primarios crecientes, produjo un contexto fiscal insostenible⁵. En el Gráfico 6 se aprecia que el déficit primario pasó de 1% de superávit en 1990 a 2% de déficit desde 1996 a 1999. Un nivel de déficit primario de estas magnitudes refleja un claro desequilibrio y puede considerarse insostenible a la luz del análisis anterior. Además, este déficit no incluye la deuda pensional, que según cálculos de un estudio que actualmente se adelanta en Fedesarrollo sobre el tema, podría ser de 4 puntos del PIB.

Otro indicador simple de la sostenibilidad fiscal (Véase Córdoba 1998) -aunque es estático- es aquel que estima el superávit primario necesario para evitar que la relación deuda/PIB crezca indefinidamente.

$$S^* - S = (R - N) b^* - S$$

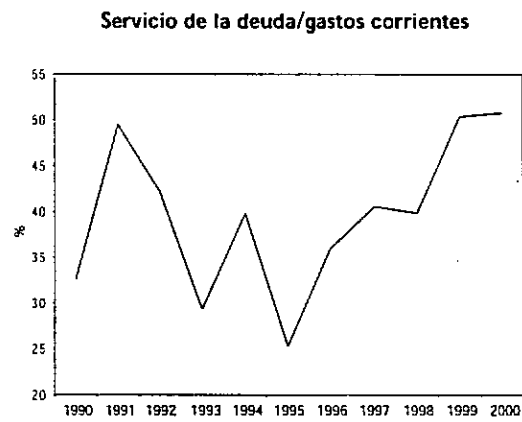
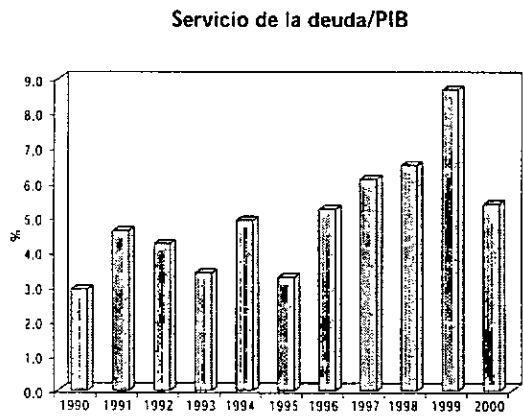
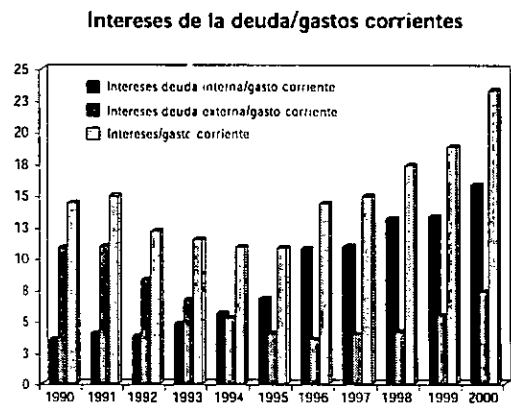
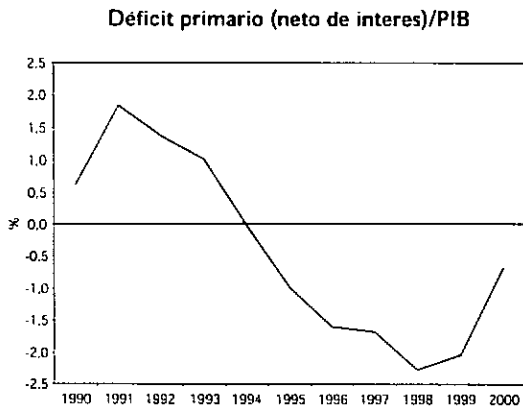
- S^* Superávit primario necesario
- S Superávit primario actual
- R Tasa de interés real
- N Tasa de crecimiento de la economía
- b^* Relación deuda pública PIB óptima

Para que la deuda se mantenga en los actuales niveles del PIB se requiere que el déficit sea de 2.0 o 2.5%, cualquier cosa por encima de estos niveles, produciría un aumento de la deuda y pone en cuestionamiento la sostenibilidad fiscal.

Como ya se vio, buena parte de la inflexibilidad actual del gasto público está explicada por las altísimas proporciones que ha alcanzado el pago de intereses dentro del gasto del Estado, producto del endeudamiento pasado, tanto en pesos como en dólares. Infortunadamente, los gobiernos, por muchas de las razones también explicadas anteriormente, se han acostumbrado a resolver los problemas fiscales con una óptica de corto plazo, y cuando tienen acceso al endeudamiento se convencen que han solucionado el problema inmediato de pagar el gasto en que han incurrido. Sin embargo, poco se ocupan de la óptica de mediano plazo y es que un endeudamiento elevado introduce mayor inflexibilidad al gasto, no permite un

⁵ La insostenibilidad de la política fiscal colombiana durante la presente década fue demostrada a través de un análisis económico y de proyección de las finanzas públicas por Fainboim (1997). En las proyecciones efectuadas encuentra que con las tendencias que traían las variables hasta ese año, el déficit del Sector público no Financiero podría superar el 12% del PIB en el año 2005.

Gráfico 6
INDICADORES DE LA INSOSTENIBILIDAD FISCAL Y LA EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA



Fuente: Confis y cálculos propios.

verdadero ajuste fiscal y agrava la situación hacia el futuro, dentro de un segundo círculo vicioso, potencialmente explosivo.

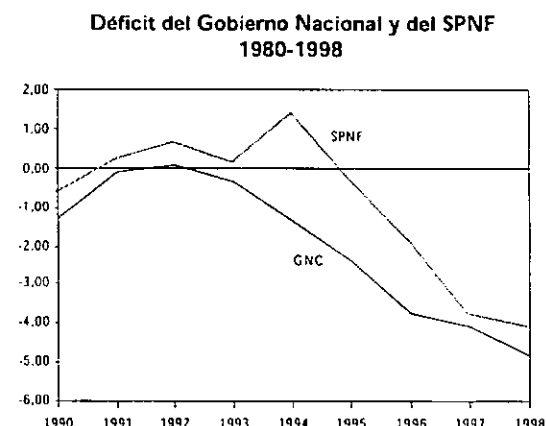
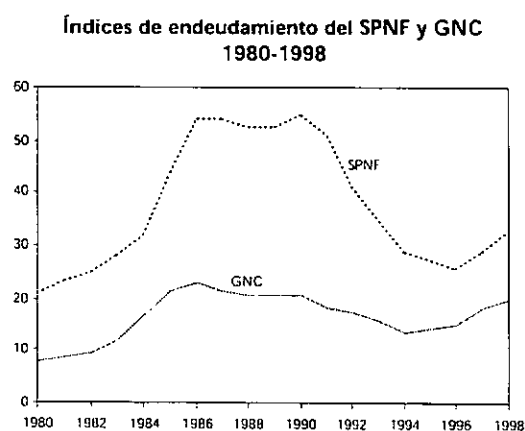
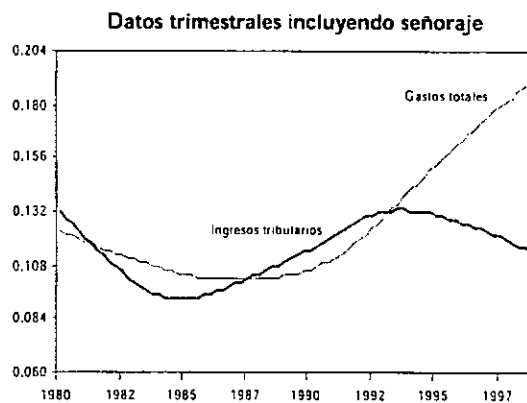
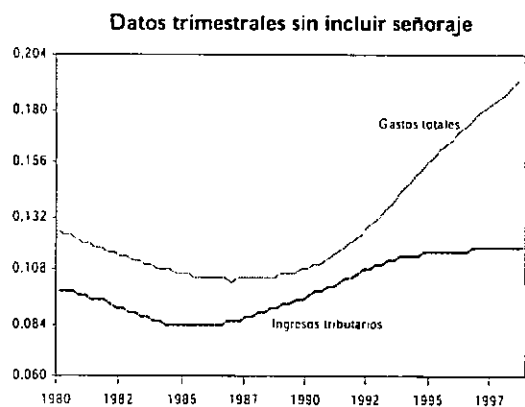
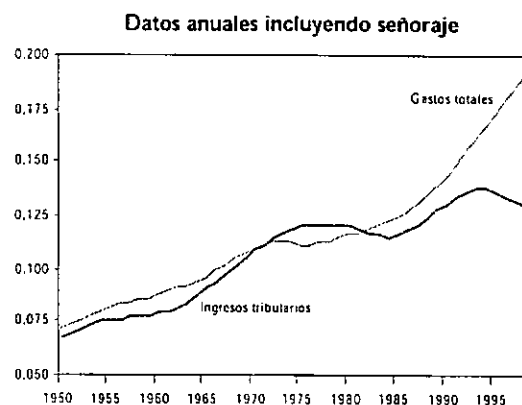
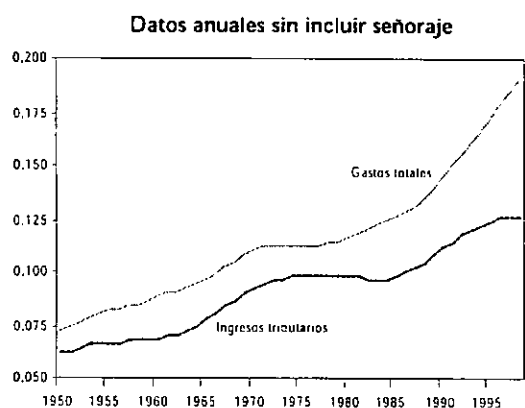
Al igual que otros países de América Latina, en Colombia la deuda pública, en especial la interna, cada vez pesa más sobre el presupuesto de la Nación. Como porcentaje del gasto, el servicio de la deuda total copa más del 50% y solo los intereses, el 19% en 1999. También como porcentaje del gasto, el servicio de la deuda interna representa la gran mayoría, un 43%, y los intereses asociados a ésta, un 13%. Estas proporciones crecieron sostenidamente a lo largo de la década, puesto que en 1990 eran de 33% y 14%, para la deuda total y de 4 y 4% para la deuda interna, respectivamente. Como porcentaje del PIB, el servicio de la deuda pública pasó de 3% en 1990 a 9% en 1999. Esto quiere decir que el esfuerzo fiscal para atender los compromisos de la deuda ha sido cada vez mayor, sin que esté clara la eficiencia del gasto y su productividad. La acumulación indefinida de endeudamiento debe ser motivo de preocupación, puesto que no solamente implica la inmersión en el círculo vicioso explicado anteriormente, sino que además tiene consecuencias macroeconómicas indeseables. Un uso excesivo de emisión de deuda pública interna presiona la tasa de interés reales de la economía, lo que a su vez desplaza la inversión privada. La manifestación de esto ha sido colocación de Títulos de Tesorería TES en forma permanente. En los dos últimos años los niveles de deuda externa también han pasado a ser preocupantes y amenazan con convertirse en una onerosa carga para las finanzas públicas.

Sin embargo, como ya lo han advertido otros autores⁶, al evaluarse la insostenibilidad, debe tenerse cuidado con las visiones que se basan en comparaciones internacionales, porque tienen el problema de que son estáticas, y se prestan para interpretaciones equivocadas. Las comparaciones internacionales no son muy relevantes para evaluar la sostenibilidad fiscal, porque no reflejan la capacidad específica de un Gobierno para servir su deuda, especialmente por la existencia de mercados de capitales relativamente pequeños en Colombia y por la poca capacidad de aumentar en forma importante los ingresos tributarios en los próximos años para sostener los niveles planeados de gastos.

Fainboim y Rodríguez (1999) tratan de corregir el problema de los análisis estáticos utilizando una metodología alternativa. En un estudio sobre la capacidad financiera del Gobierno Central y del resto del Estado en el largo plazo, realizan un análisis de sostenibilidad fiscal, mirando el posible comportamiento en este plazo de los ingresos y los gastos públicos (Gráfico 7). Como bien lo señalan estos autores, los problemas de sostenibilidad no solamente están asociados solo con la tendencia de los ingresos y los gastos públicos a diverger y de los índices de endeudamiento a crecer. Dependen de la percepción que tengan los acreedores y potenciales compradores de títulos públicos del riesgo de que el Gobierno pague su deuda. Las finanzas públicas pueden tender hacia una situación insostenible durante varios años, y aún así el Gobierno puede encontrar financiación de los déficits fiscales, pues los potenciales compradores pueden seguir manteniendo la expectativa de que el Gobierno sea capaz de servir su deuda.

⁶ Acosta et. al. (op. cit)

Gráfico 7
TENDENCIAS DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LOS GASTOS TOTALES DEL GNC



Fuente: Tomado de Fainboim y Rodríguez, Coyuntura Económica septiembre de 1999.

La percepción del riesgo de default es función no únicamente del nivel de endeudamiento sino de la reputación de un Gobierno de honrar sus deudas, la liquidez de la misma, la vulnerabilidad de las finanzas públicas a choques externos y los riesgos de devaluación y de tasas de interés.

En este trabajo dichos autores verifican si se ha cumplido las condiciones que establece la restricción presupuestal intertemporal del Gobierno, en relación al comportamiento de los ingresos y gastos públicos. A partir de esta restricción se pueden establecer las condiciones que garantizan que la deuda pública / PIB no crezca si límites, condiciones que son empíricamente verificables. Los resultados de este estudio arrojan, a través de un análisis econométrico que existe alerta de insolvencia para el endeudamiento del Gobierno Nacional y para el Sector Público no Financiero.

En consecuencia, la evidencia empírica en Colombia apoya la hipótesis de que las finanzas públicas son insostenibles, y por ello, hay que adoptar los correctivos necesarios antes de que los mercados lo hagan por su propia cuenta, aumentando la prima de riesgo de los créditos o dejando de comprar la deuda pública. Dejar que se mantenga la insostenibilidad puede llevar tarde o temprano a una situación de insolvencia⁷.

F. La situación fiscal y el ciclo económico

La situación fiscal que enfrenta el país en la actualidad ha sido atribuida en ocasiones a la recesión económica, puesto que al reducirse el ingreso disponible de las personas, disminuyen los ingresos tributarios. Esta hipótesis es difícil de cuantificar por cuanto la situación actual de la economía no solamente es distinta en cuanto al nivel del ingreso disponible, sino con respecto a otras variables como la tasa de cambio, la tasa de interés, etc. a las que son muy sensibles las finanzas públicas en general, con respecto a una situación en que no habría recesión económica.

Una forma de ver parcialmente el efecto del ciclo económico sobre las finanzas públicas es utilizando una serie del PIB que prescindiera del efecto de estos ciclos y estimando cuales habrían sido los recaudos en ausencia de recesión. Este tipo de ejercicio ya fue realizado por Ocampo (1997), y para ese año encontraba que los recaudos podrían descender por efecto del ciclo en 0.6% del PIB.

Dado que la situación económica se empeoró en 1998 y 1999, es de esperarse que el efecto cíclico en estos dos años hubiera sido muy superior al encontrado por Ocampo. Efectivamente, un ejercicio simple realizado en Acosta et. al. (1999) para el año de 1999 indica que al calcular el déficit para ese año, ajustando las cifras de ingresos y gastos estimadas en el presupuesto, sumando los ingresos que el Ministerio de Hacienda estima que se dejan de percibir por la recesión, y deduciendo aquellos gastos originados en pasivos contingentes como el salvamento de los bancos y el terremoto del eje cafetero, el déficit del GNC sería de 2.0% del PIB y de menos de un punto del PIB para el SPNF. Un ejercicio para el año 2000 da resultados semejantes. Aunque este nivel del déficit podría parecer bajo frente a lo que se ha registrado efectivamente, realmente no lo es, ya que como hemos visto, es de hecho fiscalmente insostenible.

⁷ Op. cit.

En este punto, por otro lado, cabe la reflexión acerca de hasta dónde la política fiscal en Colombia, por sus características inherentes, en lugar de tener un papel anticíclico más bien es totalmente procíclica. Puesto que no se ha ahorrado en épocas en que han ingresado recursos extraordinarios, sino que se han dedicado a financiar las necesidades de gasto, y el financiamiento a través del crédito es creciente, en épocas como la actual, de recesión económica, cuando sería mejor estar reduciendo impuestos, las autoridades se ven en la necesidad de aumentarlos, con todas las consecuencias que esta medida puede tener sobre la incipiente recuperación económica. No se quiere decir con ello que la política fiscal, y en particular, las reducciones de impuestos deban utilizarse como mecanismo de reactivación económica. En realidad, el problema de las finanzas públicas debe verse con una óptica de mediano y largo plazo y sus objetivos deben ser los de un financiamiento sano, que no incida negativamente sobre el ambiente macroeconómico en general. Por ello deben aprovecharse las coyunturas en que se generan más recursos para ahorrar y el endeudamiento para cuando sobrevienen las crisis, y más acorde con un principio de suavización de la carga tributaria en el tiempo.

Sin embargo, en este momento quedan en Colombia pocas alternativas, como se analizará a continuación, aunque la posición de Fedesarrollo es que ellas deberían estar enfocadas más hacia resolver el problema estructural de las finanzas públicas, por la vía de generación de ingresos más permanentes, que por el expediente de incrementar los más transitorios o acudir a un mayor endeudamiento público. Estos dos últimos tipos de medidas no solamente no resuelven el problema de fondo de las finanzas públicas, sino que le restan credibilidad a la política fiscal y a la política económica en general, porque los agentes son conscientes que tendrán que pagar mayores impuestos en el futuro porque no se han resuelto los problemas de fondo.

Tal como señalan Fainboim y Rodríguez (1999), si setiene en cuenta que las decisiones del sector privado se toman con base en su ingreso esperado (ingreso permanente) y su rentabilidad esperada y, por lo tanto, con base en el impacto que sobre estas variables pueden tener la política fiscal, la persistencia y la tendencia creciente de los déficits fiscales colombianos pueden además afectar negativamente las decisiones de consumo, ahorro e inversión privada en los próximos años, vía aumentos en la tasa de interés real (crowding-out) y/o revaluación de la tasa de cambio real. En este sentido, la persistencia del déficit y su actual estructura de financiamiento tienen un efecto nocivo sobre el crecimiento económico, y su corrección no es contraccionista, sino más bien expansiva⁸.

De hecho desde un punto de vista técnico, la tendencia de los déficits fiscales a aumentar y de la deuda a crecer son fenómenos que tienen consecuencias negativas sobre el resto de la economía. Hay básicamente cuatro razones que deben ser motivo de preocupación: la primera, es la posibilidad de insolvencia o quiebra del Gobierno. La segunda es la eventual monetización de los déficits persistentes y con sus consecuencias inflacionarias. La tercera es el crowding out financiero. Por ejemplo, si no hay neutralidad de la deuda, la sustitución de impuestos sobre los ingresos laborales por deuda, tenderá a aumentar el consumo

⁸ En el caso colombiano, existe alguna evidencia del efecto expansivo del ajuste fiscal que ha sido documentada por Carrasquilla (1999).

privado, reducir el ahorro, aumentar las tasas de interés y atraer capitales. En una economía con completa utilización de recursos esto conducirá a un desplazamiento de la inversión privada y otros tipos de gasto privado sensibles a la tasa de interés, o a un aumento en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Este tipo de efecto ha sido documentado para el caso colombiano por autores como Easterly (1996), y existe evidencia internacional sobre su ocurrencia en otros países.

La cuarta y última razón está relacionada con el principio de suavización de la carga tributaria que se mencionó más atrás. Aún en presencia neutralidad de la deuda de primer orden, la opción de permitir déficits o superávits fiscales puede ser valiosa si no se dispone de impuestos y transferencias de suma fija no distorsionarios. Los déficits o superávits temporales permiten cambios en el perfil temporal de las pérdidas por distorsiones y en los costos del recaudo. El principio de la suavización de que más conveniente desde el punto de vista de la maximización del bienestar tratar de mantener constante en el tiempo la relación entre ingresos tributarios y la base tributaria, puede tener restricciones para aplicarse por razones de crowding out financiero, si no hay neutralidad de la deuda de primer orden.

En cuanto al efecto sobre la tasa de interés y tasa de cambio real de la evolución fiscal en el futuro, Fainboim (op. cit.) encuentran para el caso colombiano con la utilización de unas proyecciones y un modelo macroeconómico de tipo keynesiano, encuentran que dadas las tendencias actuales de las finanzas públicas, y en caso de que no se hiciera un ajuste fiscal que llevara a un desequilibrio creciente, entre 2000 y 2003 habría devaluaciones del tipo de cambio real de 4 o 5% por año, y a partir de entonces revaluaciones reales de 3 o 4% hasta el año 2009, con todos los efectos perjudiciales que ello tiene. En todos estos años, además, encuentran presiones importantes sobre las tasas de interés, pero especialmente en la última parte del período considerado.

Es indudable que con el panorama hasta ahora descrito, la situación fiscal colombiana es grave y sus consecuencias macroeconómicas amenazan con ser peores en la medida que no se corrijan los desequilibrios hasta ahora descritos.

En el presupuesto del año 2000, denominado el Presupuesto de la Verdad, porque por primera vez en muchos años se hace un esfuerzo por "sincerar" las finanzas públicas y se corrigen algunos de los aspectos sobre la deficiente presupuestación de la que se habla más atrás, aún subsisten las principales fallas estructurales que han llevado a la caótica situación de las finanzas públicas

Basta con citar algunos de los indicadores que reflejan esta situación⁹ En el Presupuesto de la Verdad aún los recursos ordinarios del Gobierno Central representan un 62.7% del gasto corriente y un 47.3% del gasto total. Así mismo, los gastos más inflexibles a la baja, como son los salarios, la deuda y las transferencias representan un 159.3% del total de recursos, y solamente el servicio de la deuda más las transferencias un

⁹ Véase Rosas (1999).

159% de los ingresos tributarios. En estas condiciones, el problema fiscal no está resuelto y, al contrario, muestra signos de volverse explosivo, porque todos estos excesos sobre los recursos que el Estado está en capacidad de generar tendrán que ser financiados con mayor endeudamiento, tanto interno como externo. Y esto, sin tener en cuenta que las cifras se refieren única y exclusivamente a lo presupuestado, que suele ser más optimista que lo efectivamente ejecutado.

Si bien es cierto que una parte importante de la explicación de la crisis, cerca de 2 puntos del PIB, se puede atribuir a la recesión económica y a otra serie de gastos contingentes en que ha tenido que incurrir el Gobierno actual, y que por tanto, ha habido un esfuerzo por parte de las autoridades por detener el excesivo crecimiento del gasto, los problemas estructurales aún subsisten. Esto también es cierto aún si se prevé que se realicen algunas privatizaciones o haya una bonanza petrolera.

II. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Durante los últimos diez años se han realizado cuatro reformas a la estructura tributaria¹⁰ nacional. Si bien las reformas han contribuido a lograr aumentos de los ingresos tributarios, el carácter temporal de las mismas y los efectos transitorios de los recaudos han hecho que las alzas frecuentes de impuestos se hayan constituido en una de las opciones más recurrentes para cubrir faltantes de financiación del gobierno central.

Los cambios impositivos de 1990 y 1992 hicieron parte de las reformas estructurales de la administración Gaviria. La aceleración del proceso de apertura comercial y los nuevos gastos que impuso la nueva Constitución Política, llevaron a la necesidad de incrementar los ingresos tributarios. El IVA se elevó de 10% a 12% con la Ley 49 de 1990, posteriormente se aumentó con carácter temporal a 14% mediante la Ley 6ª de 1992. Igualmente se creó de forma transitoria, una sobretasa del 25% al impuesto sobre la renta que elevó la tasa del impuesto a 37.5% en 1993; no obstante, y dado que la reforma permitía la deducción de la nueva contribución, la tasa del tributo a la renta se ubicó en niveles cercanos al 35% durante 1994 y 1995. Así mismo, se incrementó el impuesto a la gasolina a través de la creación de la contribución para la descentralización; se estableció una contribución especial de forma temporal para las industrias extractivas y se decretó una inversión forzosa para los contribuyentes del impuesto sobre la renta, a través de los denominados Bonos para el Desarrollo Social y Seguridad Interna, los cuales, posteriormente fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional.

Adicionalmente las reformas buscaron incentivar la inversión extranjera, la generación de ahorro y la reactivación del mercado accionario, mediante la reducción del impuesto de remesas de 20% a 7%; el alivio a la carga impositiva para los fondos de inversión extranjera, y la disminución del impuesto de renta

¹⁰ Sin incluir otros cambios impositivos, realizados mediante facultades extraordinarias (ajustes por inflación), declaratorias de emergencia económica (impuesto a las transacciones financieras), y otros establecidos en leyes tributarias como la Ley 123 de 1994 (exoneraciones de IVA a eventos deportivos), la Ley 174 de 1994, entre otros.

para los dividendos a no residentes. Los aportes de los empleadores a los fondos de pensiones fueron exonerados en una cuantía equivalente al 10% del ingreso anual del trabajador, por su parte los aportes de los empleados se hicieron deducibles hasta el límite del 10% de sus ingresos laborales. En el caso de las pensiones de los trabajadores del sector público se concedió una exención equivalente a 20 salarios mínimos mensuales. Igualmente se exoneró del tributo de renta a las utilidades obtenidas en la enajenación de acciones realizadas a través de las bolsas de valores y se concedió el crédito del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital mediante un descuento en el impuesto sobre la renta.

La reforma de 1995 o racionalización tributaria, hizo permanente los cambios que de forma temporal se habían establecido en la Ley 6ª de 1992 y elevó en dos puntos la tasa del IVA. La tasa nominal del impuesto sobre la renta que recae sobre las utilidades de las empresas se estableció en 35%, por su parte las tasas marginales que gravan los ingresos de las personas naturales pasaron a 20%, 29% y 35%. Así mismo se reformó el impuesto a la gasolina y la contribución a las industrias extractivas. Se incluyeron algunos bienes y servicios a la base del IVA y la tasa se elevó al 16%, así mismo, se realizaron algunos cambios en los impuestos al consumo de propiedad de los departamentos.

Igualmente, se incluyeron nuevos contribuyentes al impuesto sobre la renta y se estableció una presunción sobre el patrimonio bruto del 2%. Se concedieron algunas exenciones, como el 30% de los pagos laborales recibidos por los asalariados y se aumentó a 50 salarios mínimos mensuales la exención tributaria de las pensiones de jubilación tanto para el sector público como para los trabajadores del sector privado.

El aumento del déficit fiscal durante 1997 y 1998 llevaron al actual gobierno a presentar un nuevo proyecto de reforma tributaria, mediante la cual se redujo la tasa del IVA al 15% y se incluyeron nuevos bienes y servicios a la base del tributo. Se limitó el descuento del IVA pagado por los bienes de capital, mediante el cambio del descuento total por un gasto deducible en el impuesto sobre la renta. Se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto y se concedieron estímulos fiscales para la generación de empleo.

Finalmente por medio del Decreto 2331 de noviembre de 1998, expedido en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, se estableció con carácter temporal (diciembre de 1999) un impuesto a las transacciones financieras a una tasa del 2 por mil; en el actual Plan de Desarrollo la aplicación de este tributo fue ampliada hasta diciembre del presente año.

En la siguiente sección se realiza una descripción de las principales modificaciones a la estructura tributaria realizada mediante las reformas de la presente década.

A. Período: 1990-1993

1. La Reforma Tributaria de 1990

El proyecto de reforma tributaria presentada por el gobierno tenía dos objetivos: de un lado, se pretendía utilizar el instrumento tributario para mejorar la eficiencia de la economía, y de otro, reorientar la estructura

tributaria nacional sustituyendo impuestos a las actividades externas por aquellos provenientes de las actividades internas, producto de la aceleración de la apertura comercial.

Para el logro del primer objetivo, el proyecto buscaba asegurar los recursos necesarios con el fin de cumplir con los objetivos del gasto social y aumentar los ingresos de los municipios, para que estos cumplieran con sus responsabilidades. Alternativamente se pretendía sostener el déficit del sector público financiable, dentro de una estrategia global de no dejar crecer el nivel de endeudamiento de este sector como proporción del agregado nacional, de tal forma, que sosteniendo el déficit consolidado por debajo del 1% del PIB y logrando mejores niveles de crecimiento, se lograría reducir el nivel de la deuda pública como proporción del mismo y le daría espacio al sector privado para expandir la inversión.

El segundo objetivo propuesto se intentaba alcanzar mediante la flexibilización de las tasas impositivas y la disminución de la dependencia fiscal de los ingresos relacionados con el comercio exterior, aumentado el producto de los impuestos a la actividad interna.

La aceleración del proceso de apertura permitió que el arancel promedio pasara de 17.34% a 6.65%, mientras que la sobretasa a las importaciones se redujo gradualmente del 13% al 8% de forma tal, que el efecto conjunto de las reducciones en el arancel nominal y la sobretasa descendiera de 36.73% a 14.23%. Parte del paquete tributario propuesto por el gobierno se motivaba en que el costo fiscal que implicaba la desgravación arancelaria, debía ser compensado por impuestos a las actividades internas, en especial mediante aumentos del IVA.

a. La propuesta del Gobierno

Con el fin de lograr los objetivos señalados, el gobierno presentó un paquete de medidas tributarias cuyos principales alcances se resumen en los siguientes aspectos:

Se propuso una amnistía para los patrimonios en el exterior sobre los cuales se causaba un tributo del 10%, o la adquisición de títulos de deuda pública. Adicionalmente, la propuesta establecía una serie de beneficios fiscales con el fin de incentivar el ahorro, dinamizar el mercado accionario y coadyuvar a la capitalización empresarial. En este frente, la propuesta del gobierno establecía una exención del impuesto sobre la renta a las utilidades que se obtienen de la enajenación de acciones a través de bolsas, igualmente a los recursos que se capitalicen, y reducciones tributarias a los aportes en diferentes fondos de ahorro, en especial en los fondos de pensiones y cesantías.

De otra parte, el proyecto del gobierno contenía beneficios tributarios con el fin de incentivar la inversión extranjera. En el caso de las sucursales y filiales de empresas extranjeras se propuso una reducción gradual del impuesto de remesas del 20% al 12% a partir de 1996, y su exención total en caso de que se realizaran nuevas inversiones con los beneficios efectivamente no remesados. Como complemento, se propuso la unificación del tratamiento tributario para otras formas de inversión foránea a través de los fondos de inversión extranjera, y en el caso del pago de dividendos o participaciones buscó igualar su tratamiento fiscal con el de los accionistas nacionales.

En el IVA, se proponía un incremento de 2 puntos a la tasa general, así como la inclusión de algunos servicios que se encontraban exentos del mismo, tales como hoteles¹¹, hostales, moteles, alquiler de videos, restaurantes, bares, transporte aéreo de personas, servicios de vigilancia y aseo, entre otros. Igualmente se propuso la eliminación de las devoluciones para muchos productos¹², de tal forma que sólo tuvieran derecho a estas los bienes efectivamente exportados.

La propuesta establecía adicionalmente, algunos ajustes al procedimiento tributario y aduanero; el incremento de los límites establecidos para medir la obligación de presentar declaración de renta en el caso de los asalariados; el establecimiento de una nueva categoría de trabajadores no declarantes a los cuales se les hubiera efectuado retención en la fuente; y se solicitaban facultadas para realizar una reforma administrativa a la Dirección de Impuestos y de Aduanas e introducir reformas al procedimiento aduanero, y además para efectuar algunas precisiones al sistema de ajustes por inflación.

La mayor recaudación esperada del paquete tributario preparado por el gobierno giraba en torno a las modificaciones del IVA. El incremento de la tasa aumentaría los recaudos por el tributo en \$ 110 mil millones (0.54% del PIB), suma que compensaría el costo fiscal de la reducción de los tributos a las actividades externas en especial el originado en la reducción de la sobretasa CIF a las importaciones del 18% a 10%. Adicionalmente se consideraban aumentos adicionales en cuantía de 0.21% del PIB por mejoras en la gestión de la administración tributaria para 1991.

b. La Ley 49 o Reforma Tributaria de 1990

En diciembre de 1990 se expidió la reforma tributaria. La mayoría de las propuestas del Gobierno fueron aceptadas, en particular las contempladas en el impuesto sobre la renta y el IVA. Los principales cambios establecidos en la Ley 49 fueron los siguientes:

Impuestos sobre la renta y complementarios

Amnistía Tributaria

Se facilitó la repatriación de capitales para los contribuyentes del impuesto sobre la renta mediante la amnistía de patrimonios en el exterior. En uso de este instrumento, los contribuyentes que habían omitido activos representados en moneda extranjera o activos poseídos en el exterior, en sus respectivas declaraciones tributarias podrían acogerse a este beneficio, incluyendo estos en la declaración del año gravable 1990, y pagando un 3% sobre los nuevos bienes declarados¹³. Los aumentos de patrimonio por los nuevos activos

¹¹ El IVA sólo aplicaba a hoteles de más de tres estrellas.

¹² Mediante el cambio de la categoría de "exentos" a "excluidos". El cambio afectaría a no menos de 130 posiciones arancelarias. (Véase artículo 477 del Estatuto Tributario de 1989).

¹³ Una de las razones que al parecer se tuvo en cuenta para reducir la tasa del 10% propuesta por el gobierno, fue la de incentivar aún más la decisión de acogerse a la amnistía.

declarados no generarían renta por la diferencia patrimonial ni serían objeto de sanciones, liquidaciones e investigaciones por parte de las autoridades tributarias y cambiarias. Adicionalmente los contribuyentes que se acogieran a esta amnistía, podrían adquirir títulos de deuda pública interna y externa por los valores objeto del saneamiento del patrimonio.

Desgravamen a las utilidades en la venta de acciones

La reforma tributaria desgravó las utilidades obtenidas en la enajenación de acciones a través de las bolsas de valores. Por obvia correspondencia no se permitió la deducción por pérdidas en la venta de estas mismas. Así mismo se corrigió la doble tributación que existía para las acciones y participaciones transadas por fuera de las bolsas, mediante la exención de aquella parte de la utilidad obtenida en la venta y que corresponde al componente que ya tributó en cabeza de la sociedad. Igualmente se desgravó la distribución de utilidades en acciones o su traslado a la cuenta de capital, con el fin de estimular la capitalización patrimonial de las sociedades.

Ajuste al tratamiento tributario de los fondos de inversión

Se introdujo un tratamiento fiscal más homogéneo a los fondos de inversión. Se determinó que los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos comunes y los fondos de inversión extranjero no fueran contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. Igualmente se definió el tratamiento tributario para los suscriptores o partícipes de estos fondos precisando la retención en la fuente para estos casos, y se armonizó el tratamiento fiscal a los fondos de inversión extranjera con la tasa de renta y la reforma del impuesto a las remesas al exterior.

Disminución del impuesto de remesas

Se redujo gradualmente la tasa del impuesto de remesas del 20% de 1990 a 12% a partir del año gravable 1996. Desde 1986 para los accionistas extranjeros se había reducido la tasa de renta de 30% al 20%; en el evento de la capitalización de los dividendos no se generaba el impuesto de renta, de tal forma que sólo se causaba el impuesto de remesas al momento del giro al exterior de los respectivos dividendos. La reforma estableció un impuesto equivalente al de remesas para los accionistas extranjeros, que se reducía de forma gradual hasta el 12% en 1996. No obstante los excesos de dividendos distribuidos de acuerdo a la regla tributaria¹⁴ quedaron gravados a la tasa del 30%.

En el caso de las filiales y sucursales de entidades extranjeras, la tributación conjunta disminuyó como consecuencia de la reducción del impuesto de remesas. La gradualidad con que se redujo la tasa del impuesto de remesas obedeció al costo fiscal que implicaba la medida. Se conservó el derecho a la exención total de éste tributo en el caso de una reinversión efectiva¹⁵ en el país.

¹⁴ Mecanismo utilizado para determinar, según la tasa del impuesto, la parte que no es gravada cuando se perciben dividendos o participaciones (véase artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario).

¹⁵ Que se debería probar mediante aumentos efectivos del patrimonio neto.

Fondos de pensiones y pesantías

Con el fin de estimular el ahorro a través de estos fondos, la Ley 49 estableció que los aportes del empleador fueran exentos del tributo hasta el equivalente al 10% del salario del empleado. En el caso de los aportes de los empleados estos serían deducibles del tributo hasta un monto del 10% de su salario anual. Así mismo, se otorgó exención del tributo a los aportes que realicen los empleados a los fondos de cesantías.

Otras modificaciones

Se incrementaron los niveles para no obligar a presentar declaración a un gran número de asalariados; los límites establecidos fueron de \$ 15 millones de patrimonio bruto y \$ 12 millones de ingresos. Igualmente, se exoneró de declarar a los trabajadores independientes cuando el 80% de sus ingresos fueran percibidos por concepto de honorarios y servicios, con lo cual la retención se constituye, en estos casos, en el impuesto definitivo.

Así mismo, se realizaron ajustes a normas tendientes a reducir fugas del tributo, en aspectos tales como el costo fiscal en la enajenación de activos; deudas y gastos financieros que se tuvieran con la casa matriz; reformas al procedimiento del trámite de las devoluciones, intereses de mora, sanciones, correcciones de declaraciones, etc. Adicionalmente las facultades solicitadas por el gobierno fueron otorgadas en todos sus aspectos.

Las modificaciones en el IVA

La reforma tributaria incrementó la tasa del IVA en los dos puntos solicitados por el gobierno. La nueva tasa del IVA del 12% también cobijó a los productos derivados del petróleo, algunos de los cuales estaban gravados a tasas del 4% y 6%. La eliminación de las devoluciones para los bienes propuestos por el gobierno fue aceptada, mediante la ubicación de dichos productos a la categoría de excluidos¹⁶ de conformidad con la legislación particular del IVA en Colombia. Con pequeñas diferencias respecto a la propuesta del gobierno, los únicos bienes a los cuales se les realiza la devolución del tributo (exentos) son aquellos que efectivamente son exportados.

Si bien la reforma amplió la base del tributo con los nuevos servicios propuestos, varios de estos fueron gravados a una tasa del 4% (Cuadro 2). En general, el mayor impacto de la reforma fue el incremento de los 2 puntos en la tasa del IVA, más que la extensión de su base.

¹⁶ En la literatura tributaria, respecto de la aplicación del IVA, se distinguen dos categorías de bienes: los "no gravados" o "excluidos" del IVA y los bienes gravados a "tasa cero". Los primeros corresponden a bienes sobre los cuales no recae el tributo. Si bien los insumos y materias primas demandados para producir estos bienes se encuentran alcanzados por el impuesto, éste hace parte del costo de los bienes finales; por tanto el IVA incorporado en las etapas de transformación y producción se recupera en el precio final. Por su parte, los bienes gravados a "tasa cero" son bienes que cumplen las características de los bienes gravados, pero que por una decisión de la ley, no hacen parte de la base del tributo, con lo cual la exención es expresa. En Colombia, esta categoría se denomina "bienes exentos". Puesto que existe exención del IVA al momento de la venta ("tasa cero"), los bienes incluidos en esta categoría tienen derecho a solicitar la devolución del IVA pagado en los insumos y materias utilizadas en el proceso de transformación. En general en la categoría bienes "exentos" se encuentran los bienes efectivamente exportados.

Cuadro 2
LEY 49 DE 1990: TASAS DEL IVA

Tasa	Bienes y Servicios sobre los cuales recae
12%	Nueva tasa general a partir del 1° de enero de 1991.
4%	Hoteles, hostales y similares (con limitación); Restaurantes; Servicio de aseo prestado por empresas.
6%	Servicio telefónico estratos socioeconómicos 1 y 2
8%	Cervezas
10%	Servicio telefónico de los demás estratos.
15%	Seguros;
20%	Vehículos hasta de 1.300 c.c., algunos camperos, ambulancias y otros vehículos.
35%	Otros vehículos, Alcoholes, vinos, perfumes, relojes, etc. (lista de 46 posiciones arancelarias).

Fuente: Ley 49 de 1990, y Estatuto Tributario.

2. La Reforma Tributaria de 1992

El objetivo principal de la reforma era asegurar el equilibrio a mediano y largo plazo de las finanzas públicas como parte de la política de estabilización de la economía.

El desequilibrio de las finanzas se centraba en dos frentes: de un lado el crecimiento gradual de las mayores transferencias hacia los municipios definidas por la nueva Constitución Política y, de otro, el impacto que produciría en el nivel de ingresos tributarios la rebaja de aranceles y la sobretasa CIF a las importaciones, las cuales en conjunto se habían reducido de 33.5% en 1991 a 11.5% en 1992¹⁷. Así mismo, se requería absorber el superávit que se presentaba en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mediante la generación de un superávit fiscal que contribuyera al equilibrio macroeconómico en el corto plazo.

a. La propuesta del Gobierno

A inicios de marzo de 1992 el gobierno presentó un nuevo proyecto de reforma tributaria. Las principales modificaciones que contenía el proyecto se presentan a continuación.

Se propuso un aumento temporal de la tasa del impuesto sobre la renta, mediante la creación de una contribución especial, equivalente al 17% del impuesto determinado en la liquidación privada. De esta forma la tasa del tributo se incrementaba a 35% en el caso de las sociedades y las tasas marginales aplicables a las personas naturales pasaban a 20%, 29% y 35% dependiendo de los niveles de renta. No obstante, se contemplaba un descuento por inversiones reales¹⁸ financiadas con el 100% de las utilidades obtenidas por la empresa; en el caso de las personas naturales operaría el descuento por la adquisición de acciones transadas en bolsa.

¹⁷ El Gobierno había estimado en \$358 mil millones (1.1% del PIB), el costo de la reducción arancelaria y la sobretasa a las importaciones.

¹⁸ La inversión debería hacerse en activos o proyectos de inversión.

Así mismo el proyecto contemplaba un aumento del anticipo al 80% a partir de 1994, el cual se debería calcular incluyendo la contribución del 17%. Además se incluían como nuevos contribuyentes del tributo a los fondos públicos, algunas entidades sin ánimo de lucro, y a todas las entidades industriales y comerciales del Estado; en el caso de Telecom y Ecopetrol se proponía una tasa especial equivalente al 75%.

La iniciativa del gobierno continuaba con incentivos a la inversión extranjera; el proyecto incluía una nueva reducción gradual del impuesto de remesas hasta el 3% a partir de 1999. Para los inversionistas no residentes para los cuales se causa el tributo sólo en el caso de los giros al exterior también la reducción al 3% operaría para los dividendos distribuidos.

Para las industrias dedicadas a la explotación y exportación de petróleo, gas libre, carbón y ferróníquel, se propuso la creación de una contribución especial calculada sobre los volúmenes exportados o producidos; no se contemplaba la deducción de esta contribución en el impuesto sobre la renta.

En el IVA, el gobierno propuso elevar la tasa al 18%; esta nueva tasa debería regir a partir del día siguiente de la expedición de la Ley. Además la propuesta establecía que el recaudo equivalente a 4 puntos del incremento del IVA, se destinara exclusivamente a la Nación, tal como lo determina el artículo transitorio 43 de la Constitución Política.

Así mismo se planteaba la eliminación de la exención al IVA que tenían muchos bienes, de forma tal que únicamente fueran excluidos del tributo algunos productos que tienen una incidencia mayor en la canasta básica: productos agropecuarios en su estado natural como leche, huevos, carne, pescado, etc., algunos alimentos procesados (pan, arroz, leche en polvo, azúcar, entre otros), y medicinas. En general, con la propuesta se gravaría casi la totalidad de los bienes. En este mismo sentido, pasarían a formar parte de la base del tributo nuevos servicios, tales como el arrendamiento de inmuebles, servicios financieros, almacenamiento de mercancías, servicios profesionales entre otros. No obstante se excluían del tributo algunos servicios que habían resultado gravados con la reforma tributaria de 1990¹⁹, con la idea de que estos fueran gravados por los municipios a través de un impuesto de la forma valor agregado en sus respectivas jurisdicciones.

De otra parte, la propuesta otorgaba crédito por el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital contra el mismo tributo. En los casos en que el contribuyente no fuera responsable del tributo, se podría solicitar como gasto deducible en el cálculo de la depreciación del respectivo activo.

Además, el proyecto de ley establecía la creación de un impuesto a la gasolina cuya base era el precio final de venta al consumidor. La tarifa propuesta era de 27% y aumentaba gradualmente hasta el 35% a partir de 1996. El recaudo equivalente a 2 puntos para el primer año, y de forma gradual hasta 10 puntos de la tarifa

¹⁹ Tales como hoteles, moteles, bares, grilles, discotecas, etc.

del tributo a partir de 1996, se destinaría de forma exclusiva a la Nación, de conformidad con el artículo transitorio 43 de la Constitución Política.

Adicionalmente se proponía la eliminación del impuesto de timbre a partir de 1994. En la propuesta se incluía, un fuerte componente de instrumentos para la lucha contra la evasión y elusión tributaria, tales como la penalización de ciertas conductas tendientes a defraudar al fisco, facultades para realizar presunciones legales, ajustes al proceso de determinación, discusión y cobro de los tributos, entre otros aspectos. El gobierno aspiraba a obtener un incremento en la recaudación equivalente a 1.6% del PIB (Cuadro 3).

b. La Ley 6ª o Reforma Tributaria de 1992

Cuatro meses después de presentado el proyecto al Congreso, se expidió la Ley 6ª de 1992. En términos generales la Ley varió la composición de la propuesta del Gobierno frente a los incrementos de impuestos. Se aceptó la creación de la sobretasa en el impuesto sobre la renta a un nivel más alto que la propuesta gobierno, pero sólo se autorizó un incremento de dos puntos en la tasa del IVA. Las principales modificaciones a la estructura tributaria introducidas con la Ley 6ª de 1992 fueron las siguientes:

Impuesto sobre la renta

Sobretasa al impuesto

Se creó una contribución especial en el tributo equivalente al 25% del impuesto determinado por los contribuyentes en las respectivas declaraciones. La contribución fue de carácter temporal (1993-1997), y se permitió un descuento hasta del 50% de la misma a las personas naturales que invirtieran en acciones de alto nivel de bursatilidad, en sociedades que prestaran servicios públicos, o que realizaran participaciones de largo plazo en cooperativas o ahorros a través de los fondos de pensiones.

La creación de la contribución especial elevó la tasa del tributo a 37.5% para las sociedades, e incrementó en 25% las tasas marginales que aplican para las personas naturales. Puesto que la Ley contempló la

**Cuadro 3
PROYECTO DE REFORMA DE 1992: RECAUDO ESPERADO**

Concepto	Mayor recaudo 1993	
	Millones de \$	% del PIB
Sobretasa 17 renta	111.000	0.33
Aumento base IVA	64.376	0.19
Aumento 6 puntos IVA	253.602	0.76
Impuesto a la gasolina	35.803	0.11
Contribución industrias extractivas	15.500	0.05
Aumento de gestión	60.000	0.18
Total	540.281	1.61

Fuente: Anales del Congreso.

deducción de la contribución, la tasa del tributo pasó a niveles cercanos al 35% a partir del año gravable 1994 (Cuadro 7).

La reforma estableció que la contribución hiciera parte de la base para liquidar el anticipo, sin embargo, el porcentaje para el cálculo del mismo no se modificó.

Contribución especial a industrias extractivas

También de forma temporal se creó la contribución especial para las industrias extractivas. La contribución (Cuadro 4) entró a operar desde el momento de la vigencia de la Ley y se permitió su deducción en el impuesto sobre la renta.

Fondos de inversión extranjera

Se modificó el régimen tributario de los fondos de inversión extranjera, mediante la ubicación de estos en la categoría de no contribuyentes del impuesto sobre la renta por las actividades que les son propias, excepto por los ingresos que les correspondan por rendimientos financieros o dividendos, que no hubieran tributado en cabeza de la sociedad que los originó. En este último caso, se causaría el impuesto a una tasa del 30% que opera en forma de retención en la fuente. Este cambio igualaría el tratamiento tributario al otorgado a los inversionistas nacionales.

Dividendos y participaciones de extranjeros

En el caso de los dividendos recibidos por extranjeros no domiciliados, la reforma redujo la tasa del impuesto de forma gradual hasta el 7% en 1996, en armonía con la reducción de la tasa del impuesto de remesas. Se conservó la exención del tributo en el caso de que los dividendos o participaciones se capitalicen en cabeza de la sociedad que los originó, siempre y cuando se mantengan por un lapso no menor a cinco años. Igualmente y con el fin de igualar el tratamiento tributario con los residentes, los excesos de dividendos o participaciones de utilidades distribuidas de acuerdo a la regla tributaria, fueron gravados a la tasa del 30%.

Cuadro 4
LEY 6ª DE 1992: CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Producto	Base Gravable	Valor (\$)
Petróleo	Crudo Barril de petróleo liviano producido	\$ 600 x barril
	Petróleo pesado inferior a 15° API	\$ 350 x barril
Gas libre	Total producido en el mes (pies cúbicos)	\$ 20 x mil pc.
Carbón	Total exportado en el mes	\$ 100 Tonelada
Ferróníquel	Total exportado durante el mes	\$ 20 Libra

Fuente: Ley 6ª de 1992.

Impuesto de remesas

Se redujo la tasa del impuesto a las remesas que se causa en el giro de utilidades al exterior de las sucursales o filiales de empresas extranjeras. La reducción se hizo de forma gradual hasta un nivel de 7% en 1996.

Descuento del IVA por adquisición de bienes de capital

La teoría tributaria distingue tres tipos de IVA de acuerdo a la base sobre la cual se aplica el impuesto: tipo producto, IVA tipo renta e IVA tipo consumo. La diferencia consiste en el tipo de tratamiento que el tributo otorga a la inversión. El IVA tipo producto, trata la inversión como parte de la base del tributo y no otorga crédito sobre la adquisición de bienes de capital. El tipo renta considera la depreciación del bien de capital parte del consumo intermedio; por último el IVA tipo consumo incluye la inversión como un insumo más de la producción, por tanto permite el crédito por la totalidad del IVA pagado en los bienes de capital.

Hasta 1992 el IVA aplicado en Colombia se acercaba más a uno de tipo renta. Si bien permitía un crédito por el gasto de depreciación del IVA a los bienes de capital, este se concedía en el impuesto sobre la renta en forma de gasto deducible. Los argumentos que defendían este tratamiento se centraban en el costo fiscal que implicaba otorgar un crédito pleno del IVA sobre estos bienes, además de la política de subsidios a ciertos sectores otorgado en años anteriores.

No obstante, la reforma tributaria estableció el crédito del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. El crédito fue concedido como descuento en el impuesto sobre la renta²⁰; por obvia simetría, el IVA pagado en la adquisición de este tipo de bienes se excluyó de la base sobre la cual se calcula el gasto por depreciación.

Rentas exentas y deducciones

La reforma otorgó exención del tributo a las zonas francas. Así mismo se permitió una deducción con un límite del 20% de la renta líquida a las personas jurídicas por el valor de sus inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente. Adicionalmente se introdujo una exención para los primeros veinte salarios mínimos recibidos por los trabajadores del sector público por concepto de pensiones.

Otras disposiciones

Se incluyeron dentro de la categoría de no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios a la Nación, los departamentos, municipios, otras entidades territoriales, superintendencias, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, del orden departamental, municipal, distrital e instituciones descentralizadas, entre otras.

²⁰ Uno de las razones por las cuales se trató como descuento en el impuesto a la renta y no como crédito en el mismo IVA (como lo propuso el Gobierno), tenía que ver precisamente con las exenciones que existen en el IVA, lo que hacía que muchos contribuyentes no podrían solicitar dicho crédito en el tributo puesto que no son responsables del mismo.

Se precisaron aspectos para permitir la deducción por donaciones e investigaciones tecnológicas y científicas. Igualmente se definió el tratamiento tributario para los servicios técnicos prestados desde el exterior en los cuales no se causa el impuesto sobre la renta, ni el impuesto de remesas en el evento en que los mismos sean prestados en el país por no residentes. Se concedieron facultades para establecer retención en la fuente por giros del exterior, y se eliminó el límite de los costos y gastos, que presuntivamente tienen los profesionales independientes, en los casos en que estos facturen la totalidad de sus ingresos o que sobre los mismos se les haya practicado retención en la fuente.

Impuesto sobre las ventas

Aumento de la tasa a 14%

La reforma aumentó temporalmente 2 puntos en la tasa del IVA. La nueva tasa del 14% se aplicaría a partir de 1993. Durante 1992, algunos servicios tales como hoteles, hostales, restaurantes²¹, que se encontraban gravados con tasas menores pasaron a la tasa general del 12%.

Bienes excluidos del IVA

La propuesta del Gobierno de ampliar significativamente la base del tributo no fue aceptada. No sólo no se conservó el nivel de exenciones del IVA hasta ese momento, sino que además, se adicionaron algunos bienes a la lista de excluidos²². Adicionalmente se excluyeron del IVA algunos útiles escolares, elementos de aseo y del hogar, y otros bienes de acuerdo a su destinación económica: concreto, ladrillos, tejas de zinc, cuando estos bienes se destinen a la construcción de vivienda; motores, alternadores, etc., siempre que se destinen a la producción de plantas generadoras de energía eléctrica. Por supuesto, y tal como sucede en la mayoría de estos casos, las exclusiones rigieron a partir del momento de expedirse la Ley.

Tasas diferenciales

Se reformó el régimen de los bienes sometidos a las tarifas diferenciales. Como se indicó anteriormente algunos bienes y servicios gravados con una tarifa menor, se incorporaron a la tasa general del IVA, y se realizaron algunos cambios de los bienes con las tasas diferenciales del 20%, 35% y 45% (Cuadro 5).

Se estableció un régimen especial para la adquisición de mercancías en San Andrés y Providencia, bajo el cual se podría ingresar al territorio continental bienes adquiridos en éste departamento de acuerdo a los

²¹ Estos servicios estaban gravados a la tasa del 4% desde la Ley 49 de 1990. En el caso del servicio telefónico local para los estratos 1 y 2 que tenía un IVA de 6% pasaron a la tasa general, pero se excluyó del tributo a los primeros 250 impulsos para estos mismos estratos.

²² Se adicionaron a esta lista 21 posiciones arancelarias, principalmente maquinaria agropecuaria.

Cuadro 5
LEY 6ª DE 1992: TASAS DEL IVA

Tasa	Bienes y Servicios sobre los cuales recae
14%	Nueva tasa general
8%	Cervezas
15%	Seguros;
20%	Vehículos hasta de 1.300 c.c. ensamblados en el país, algunos camperos, ambulancias y otros vehículos.
35%	Otros vehículos; Alcoholes, vinos, barcos, motos de alto cilindraje; Algunos aerodinos (lista de 9 posiciones arancelarias).
45%	Aerodinos de uso privado; Automóviles de más de US\$ 45.000

Fuente: Ley 6ª de 1992 y Estatuto Tributario

cupos establecidos. La introducción operaría como una importación causando los aranceles y el IVA. Adicionalmente se permitió un descuento del 10% del impuesto al consumo causado por el bien en el momento de la importación hacia dicho departamento. Para el caso de los comerciantes que hubieran adquirido mercancías por este sistema, se otorgó el descuento total del IVA que opera por regla general.

Otras disposiciones

Se precisaron las bases gravables en el caso de algunos nuevos servicios incluidos al tributo, así como los responsables del mismo e impuestos descontables que aplicarían. Se incorporó un régimen de exención del IVA, para la enajenación de mercancías realizadas por turistas en las zonas de frontera o sometidas a regímenes aduaneros especiales.

De otra parte se estableció, que del mayor recaudo producto del aumento de la tarifa del IVA, por lo menos \$ 30 mil millones anuales, durante los años 1993 a 1995 se deberían destinar a financiar las pensiones de jubilación del sector público. Además se implantó un IVA Social, figura bajo la cual, el gobierno debería destinar no menos de \$ 15 mil millones de pesos anualmente por mayor recaudo del IVA, durante los años 1993 a 1997 inclusive, a aumentar los aportes que entrega el Estado a las madres comunitarias del ICBF; a cubrir los riesgos de accidentes, enfermedad o maternidad de estas mismas; fomentar las microempresas; mejorar la vivienda y préstamos de vivienda para los miembros de las juntas directivas de las asociaciones de hogares comunitarios; financiar programas complementarios de reforma agraria, entre otros.

Impuesto de timbre

El impuesto de timbre fue formado y se incluyeron retenciones al gravamen. Se estableció una tasa general de 0.5% sobre el valor de los documentos públicos o privados que generen la obligación del tributo. Igualmente se fijaron los valores para los documentos sin monto y para aquellos casos en los que se causa el tributo independientemente de la cuantía de la transacción.

Impuesto a la gasolina y ACPM

Se sustituyó el impuesto ad-valorem a la gasolina y ACPM por un impuesto sobre el precio final al consumidor. La ley estableció que el nuevo impuesto debería ser liquidado por Ecopetrol a la tasa del 25.4% al momento de la venta.

Así mismo, se creó la contribución para la descentralización la cual debería liquidar Ecopetrol a la tarifa del 18%, sobre la diferencia entre el precio final de venta al público y el precio vigente al momento de la vigencia de la Ley. Para efectos de la liquidación del impuesto a la gasolina y ACPM se contempló la exclusión de la base la contribución para la descentralización.

Impuesto al oro y al platino

Se modificó el impuesto que recae sobre estos metales. Se estableció una tasa del 4% para el oro y 5% para el platino, liquidadas sobre el valor total que se pague a los productores y comerciantes, de acuerdo al precio internacional que certifique el Banco de la República. Los recaudos por este tributo se dedicarían a inversiones para preservar el medio ambiente.

Instrumentos contra la evasión y aspectos de procedimiento

En general la Ley 6ª otorgó los nuevos instrumentos que solicitó el Gobierno para la lucha contra la evasión. Se incorporaron nuevas sanciones por infracciones al régimen tributario; se permitió el ajuste o actualización de las deudas tributarias; se realizaron ajustes a los procedimientos de cobro y se autorizó a la administración tributaria la realización de presunciones con fines de control tributario; se estableció una presunción para juegos de azar; se precisaron las normas que tienen que ver con el domicilio fiscal de los contribuyentes, y la información que deben entregar a la autoridad tributaria las entidades financieras respecto de operaciones de crédito con sus respectivos clientes, entre otros aspectos.

Adicionalmente se estableció como requisito para la solicitud de devoluciones del IVA, la inscripción en el Registro Nacional de Exportadores el cual debería haberse efectuado previamente a la realización de las operaciones de exportación que otorgan derecho a la devolución respectiva.

3. Bonos para el desarrollo social y seguridad interna

La Ley 6ª estableció una inversión forzosa en 1992 a través de los denominados "Bonos para el Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI)", para los contribuyentes del tributo con ingresos de \$7 millones o patrimonio superior a \$ 30 millones. La inversión equivalía al 25% del impuesto determinado en la declaración de renta del año gravable de 1991. Para estos fines se autorizó una emisión de los BDSI en cuantía \$ 270 mil millones. Adicionalmente, y en caso que la cuantía fuera insuficiente para cubrir la suscripción forzosa, se contempló la posibilidad de recurrir a los Títulos de Tesorería (TES), creados en la ley 51 de 1990. No obstante, en abril de 1993 un fallo de la Corte Constitucional declaró inconstitucional esta inversión forzosa.

4. Eliminación del impuesto al patrimonio

El impuesto al patrimonio fue eliminado mediante el Decreto 1321 de 1989. La norma había sido expedida en uso de las facultades otorgadas en la Ley 84 de 1988. El Decreto consagraba la eliminación parcial del tributo a partir de 1989 -sobre la casa de habitación del contribuyente-, y de manera definitiva a partir del año en que se estableciera de manera obligatoria, los ajustes integrales por inflación²³ para los efectos del impuesto sobre la renta. Tales ajustes fueron obligatorios a partir de 1992 lo que aseguró la eliminación total del impuesto de patrimonio.

Dos hechos gravitaron en torno a las discusiones sobre la eliminación del impuesto de patrimonio. En primer lugar, la actualización y formación catastral de los predios implicaba necesariamente una ampliación de las bases gravables del impuesto, con el consecuente aumento de carga tributaria de los contribuyentes; además, el establecimiento de la indexación al fenómeno inflacionario del impuesto sobre la renta, obligaba a realizar un ajuste integral por inflación de los estados financieros, lo cual conduciría a una actualización de los valores patrimoniales con incidencia en la determinación del impuesto a la renta y consecuentemente sobre la renta presuntiva del patrimonio. Así mismo, y con el objeto de racionalizar y armonizar la carga fiscal con la tributación de los diferentes niveles de gobierno, la eliminación del impuesto de patrimonio tendría efectos en los ingresos por el impuesto predial en favor de los municipios.

5. Los ajustes por inflación

Desde la expedición de la Ley 75 de 1986 se había contemplado la necesidad de realizar una indexación de la estructura tributaria al fenómeno de la inflación. Bajo la premisa de hacer más "neutral" la tributación a los ingresos y utilidades, la Ley 75 concedió facultades al Ejecutivo para desligar la determinación del impuesto sobre la renta de los efectos de la inflación.

De conformidad con las facultades otorgadas, durante 1988 se expidió el Decreto 2687 que estableció el mecanismo de operación del sistema de ajustes integrales por inflación de forma obligatoria para los contribuyentes a partir de 1992. No obstante, el decreto presentaba algunos errores en su concepción que se traducirían en aumentos sustanciales de la carga tributaria para algunos contribuyentes. Así por ejemplo, se preveía aumentos en la tributación de las empresas, producto de la aplicación del impuesto sobre la base de la diferencia entre el valor de reposición de los inventarios y el valor de los mismos a costos históricos²⁴. Igualmente, el efecto de permitir una deducción parcial de los gastos financieros por la aplicación de la "deducción teórica" producía aumentos importantes del impuesto, para aquellas empresas con elevadas cargas financieras producto de la adquisición de activos no monetarios mediante pasivos. Adicionalmente, el mecanismo establecido para los ajustes por inflación presentaba problemas de "doble tributación" en el

²³ Artículo 2, Decreto 1321 de 1989.

²⁴ Si bien muchas empresas habían obtenido un ahorro tributario por la utilización del sistema LIFO para la valoración de sus inventarios, el aumento de carga tributaria con los ajustes por inflación no tenía una justificación real. Al fin y al cabo, las reglas anteriores permitían el procedimiento descrito.

caso de sociedades que mantenían acciones en sociedades anónimas abiertas, dado que estas se deberían registrar en la cuenta de "corrección monetaria" como un ingreso de carácter fiscal. Puesto que estas valorizaciones se contabilizan en la mayoría de los casos, como producto de una retención de utilidades, se configuraba una doble tributación dado que el impuesto recaía tanto en la sociedad receptora como en la sociedad inversionista. Un efecto adicional, pero no por ello menos grave, consistía en que la utilidad por la venta valorizada de las acciones se gravaría no sobre la base de su realización sino sobre la base de su causación económica, lo que sin duda, induciría a la distribución plena de dividendos, ya que de lo contrario la tasa efectiva de tributación se vería incrementada en vía opuesta, justamente, al fortalecimiento empresarial que inspiraban los ajustes por inflación²⁵.

Esta situación llevó al nuevo gobierno a solicitar facultades para corregir estos y otros efectos inconvenientes del sistema, otorgando un plazo prudencial para su análisis y debate. Mediante la expedición de la Ley 49 de 1990 el Congreso otorgó nuevas facultades para los propósitos solicitados por el Gobierno. En uso de estas facultades se expidió el Decreto 1744 de 1991, el cual introdujo sustanciales modificaciones para el desarrollo del sistema de ajustes por inflación. La nueva norma le otorgó más coherencia al sistema al eliminar muchas de las bases de valuación de las diferentes partidas del balance y produjo efectos en las normas contables.

Así mismo, basado en las facultades de la Ley 49 de 1990 en diciembre de 1991 se expidió otro decreto que reformaba nuevamente el sistema. El Decreto 2911 modificó la operación de los ajustes integrales por inflación con lo cual el Decreto 1744 de 1991 quedaba sin vigencia. El nuevo decreto introducía aspectos más técnicos para el tratamiento de los ajustes por inflación. Así por ejemplo, se reducía la llamada "deducción teórica" del 55% del PAAG²⁶ -contenida en el Decreto 1744-, al 30% para el año gravable 1992 y de manera gradual para los años siguientes. Igualmente se mejoraba el tratamiento del ajuste de los activos móviles e inventarios y de los activos no monetarios que no estuvieran sujetos a un ajuste especial.

En diciembre de 1992 la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto 2911, con lo cual los ajustes integrales por inflación entraron en vigencia a partir del año gravable 1992 con base a lo establecido en el Decreto 1744 de 1991.

B. Período: 1994-1997

1. Saneamiento aduanero: Ley 174 de 1994

El objetivo principal de la ley era corregir ciertos "rezagos" del saneamiento de mercancías que se había dispuesto desde la Ley 49 de 1990. La Ley 174 permitió sanear en un lapso de 6 meses la importación de vehículos ingresados al país de conformidad con lo establecido en el Decreto 1751 de 1991²⁷, sobre los cuales no se había cancelado completamente el valor del saneamiento.

²⁵ Véase al respecto la exposición de motivos del Gobierno a la ley 49 de 1990.

²⁶ Porcentaje de Ajuste del Año Gravable y corresponde a la variación de la inflación anual.

²⁷ Este Decreto fue expedido en desarrollo de la Ley 49 de 1990.

Sin embargo, en la Ley 174 se dictaron algunas normas de carácter tributario. Se estableció una tarifa de retención en la fuente del 10% para los ingresos provenientes del exterior y por concepto de honorarios. De esta forma, se eliminó la facultad que tenía el gobierno de establecer retenciones a estas rentas hasta el 30% y 20% respectivamente.

Se concedió una amnistía en el impuesto sobre la renta a los contribuyentes domiciliados en "zonas de régimen aduanero especial" que no hubieran informado activos en las declaraciones de 1993 y anteriores. Los valores omitidos deberían incorporarse en la declaración de 1994 y sobre los mismo se causaba un impuesto de 3% a título del impuesto sobre la renta. Adicionalmente se estableció un mecanismo de gradualidad para el desmonte de las provisiones del sistema LIFO que tienen efecto en el impuesto sobre la renta; además se aceptó el valor del avalúo declarado para los fines del impuesto predial unificado como costo fiscal en la determinación de la ganancia ocasional.

2. La Reforma Tributaria de 1995

El objetivo de la reforma tributaria se sustentaba en tres aspectos: a) la necesidad de mantener el equilibrio de las finanzas públicas, asegurando de paso la estabilidad macroeconómica; b) el aumento de los ingresos corrientes para cumplir con las nuevas obligaciones de gasto e inversión y, c) imprimir más transparencia, neutralidad, equidad y eficiencia a la estructura tributaria vigente hasta el momento.

a. La propuesta del Gobierno

La propuesta fue concebida bajo el precepto de lograr una racionalización del sistema tributario. Aparte de las necesidades de financiar gasto, se hacía imperativo el efecto que sobre las finanzas públicas tendría la finalización de los incrementos tributarios que con carácter temporal se habían creado en la Ley 6ª de 1992. En efecto, el incremento del IVA al 14% había sido establecido de forma temporal (hasta el finalizar 1997), lo que implicaba que a partir de 1998 la tasa volviera al 12%. En el caso del impuesto sobre la renta la situación era similar, la contribución especial del 25% había sido establecida hasta el año gravable de 1997.

El proyecto del gobierno buscaba hacer permanente la tasa del 14% del IVA. En el impuesto sobre la renta se propuso introducir una tasa nominal equivalente a los valores que tenía el tributo desde la creación de la sobretasa con la reforma de 1992 (Cuadro 6). No obstante, el incremento de la tasa del IVA al 16% fue propuesto por el gobierno cuando el proyecto hacía curso en el Congreso de la República.

Así mismo, la propuesta establecía la necesidad de realizar algunos cambios en la composición de los bienes sometidos a tasas diferenciales del IVA, en especial a los vehículos y proponía mecanismos para frenar los elevados índices de evasión del tributo. En este campo, se propuso la aplicación del régimen de retenciones al IVA sobre los pagos o abonos efectuados por los agentes de retención, los cuales se definían en el proyecto; además, de la aplicación de un sistema de anticipos equivalentes al 2% a cuenta del tributo.

En el impuesto sobre la renta se requería la inclusión de nuevos contribuyentes, tales como las empresas comerciales e industriales del Estado y sociedades de economía mixta que prestaran servicios públicos

domiciliarios. Además se precisaban las normas tendientes a controlar fugas del tributo a través de las entidades (sin ánimo de lucro) del régimen especial.

Con el fin de establecer mejores instrumentos para frenar la evasión se propuso un incremento de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido de 4% al 5%, y el establecimiento de una presuntiva del 2% sobre el patrimonio bruto. Adicionalmente se señalaban aspectos para corregir algunas deficiencias existentes en la legislación respecto a la forma como se causa el impuesto sobre la renta en actividades tales como el "leasing financiero" y la "fiducia mercantil". Igualmente el proyecto contemplaba mecanismos para evitar la subvaloración de los bienes raíces en las escrituras públicas con el consecuente efecto en el impuesto de ganancias ocasionales y proponía una amnistía para el ajuste al valor comercial este tipo de bienes.

De otra parte la propuesta contemplaba una modificación a la contribución que recaía sobre las industrias extractivas y algunos cambios en la tributación a la gasolina. Igualmente el proyecto del gobierno incluía cambios importantes en el diseño de los impuestos de propiedad de los departamentos en aspectos referidos al procedimiento.

Con las modificaciones señaladas en los párrafos anteriores, el gobierno aspiraba a obtener nuevos recursos equivalentes a 1.2% del PIB en el primer año de aplicación de la reforma y superiores al 2% a partir del segundo año (Cuadro 6).

b. Ley 223 de 1995 o racionalización tributaria

Impuestos sobre la renta y complementarios

Modificación de las tasas

La reforma tributaria de 1995 eliminó la contribución especial creada mediante la Ley 6ª de 1992 y estableció nuevas tasas nominales para el impuesto sobre la renta. La nueva tasa para las sociedades se fijó en 35%, mientras que las tasas marginales aplicables a los ingresos de las personas naturales se establecieron en 20%, 29% y 35%. En general, la Ley 223 mantuvo el mismo nivel de imposición que tenía el impuesto desde el año gravable 1994 y 1995 resultado de la aplicación de la reforma tributaria de 1992 (Cuadro 7).

**Cuadro 6
PROYECTO DE REFORMA DE 1995: RECAUDO ESPERADO**

Año	Racionalización tributaria (% del PIB)	Aumento 2 puntos IVA (% del PIB)	Total esperado (% del PIB)
1996	0.75	0.77	1.52
1997	1.33	0.92	2.25
1998	1.13	0.98	2.11

Fuente: Exposición de motivos de reforma tributaria y Gaceta del Congreso, octubre 3 de 1995.

Cuadro 7
REFORMAS 1992 Y 1995: TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Concepto/año gravable	Ley 6ª de 1992*			Ley 223/95**	
	1992	1993	1994	1995	1996
Sociedades					
Renta líquida	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Deducción sobretasa 25%	(0.0)	(0.0)	(7.5)	(6.9)	(0.0)
Renta gravable	100.0	100.0	92.5	93.1	100.0
Tasa nominal (%)	30.0	30.0	30.0	30.0	n.a
Tasa más sobretasa % (nominal)	30.0	37.5	37.5	37.5	35.0
Efecto Tasa más sobretasa %	30.0	37.5	34.7	34.9	35.0
Personas naturales					
Renta líquida	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Deducción sobretasa 25%					
Tasa marginal 17%	-0.0	-0.0	-4.3	-4.1	-0.0
Tasa marginal 25%	-0.0	-0.0	-6.3	-5.9	-0.0
Tasa marginal 30%	-0.0	-0.0	-7.5	-6.9	-0.0
Renta líquida gravable					
Tasa marginal 17%	100.0	100.0	95.8	95.9	100.0
Tasa marginal 25%	100.0	100.0	93.8	94.1	100.0
Tasa marginal 30%	100.0	100.0	92.5	93.1	100.0
Impuesto renta					
Tasa marginal 17%	17.0	17.0	16.3	16.3	20.0
Tasa marginal 25%	25.0	25.0	23.4	23.5	29.0
Tasa marginal 30%	30.0	30.0	27.8	27.9	35.0
Sobretasa 25%					
Tasa marginal 17%	0.0	4.3	4.1	4.1	0.0
Tasa marginal 25%	0.0	6.3	5.9	5.9	0.0
Tasa marginal 30%	0.0	7.5	6.9	7.0	0.0
Tasa más sobretasa % (nominal)					
Tasa marginal	17.0	21.3	21.3	21.3	20.0
Tasa marginal	25.0	31.3	31.3	31.3	29.0
Tasa marginal	30.0	37.5	37.5	37.5	35.0
Efecto tasa más sobretasa %					
Tasa marginal	17.0	21.3	21.3	20.4	20.0
Tasa marginal	25.0	31.3	29.3	29.4	29.0
Tasa marginal	30.0	37.5	34.7	34.9	35.0

* El artículo 11 de la Ley 6ª permitió la deducción de la sobretasa, a partir del año en que se pague en su totalidad. Este efecto se presenta a partir del año gravable 1994. Adicionalmente el Consejo de Estado determinó que la sobretasa, se debería calcular sobre el impuesto "neto" sobre la renta, esto es, después de restados los descuentos, lo cual reduce aun más el efecto presentado sobre las tasas nominales para muchos contribuyentes.

** Eliminó la sobretasa y estableció nuevas tasas para el tributo.

Fuente: Ley 6ª /92, Ley 223/95. Cálculos propios.

Nuevos contribuyentes

La reforma incluyó como nuevos contribuyentes del impuesto a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, que prestan los servicios de energía, acueducto, alcantarillado, postales, telecomunicaciones y salud pública. En el régimen anterior estas empresas se encontraban excluidas del tributo.

No obstante, se determinó que las rentas de estas empresas que sean capitalizadas o se destinen para la rehabilitación, extensión o reposición de sistemas, son exentas del tributo por un término de ocho (8) años en los porcentajes señalados por la ley. En este mismo sentido, las rentas de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores fueron exoneradas del tributo.

Tratamiento a la "Fiducia Mercantil" y "Leasing"

La reforma precisó el tratamiento tributario que se le otorga a la "fiducia mercantil" y el "leasing". Respecto a la fiducia mercantil se estableció un mejor control estableciendo la liquidación periódica de utilidades y la identificación plena de los beneficiarios. Cuando el fideicomiso se encuentre sometido a condiciones resolutorias o suspensivas que impidan la identificación de los beneficiarios, el tributo recae en cabeza de los patrimonios autónomos los cuales se asimilan a sociedades anónimas para los fines del impuesto.

En el caso del "leasing financiero" se mejoró el tratamiento tributario de estos contratos, mediante el establecimiento de obligaciones inherentes al registro de maquinaria, equipo, etc., y de los contratos que adicionalmente incorporan el arrendamiento de inmuebles (específicamente terrenos), tanto para el arrendador y el arrendatario, con el fin de delimitar las obligaciones tendientes a controlar tributariamente a estos mismos.

Saneamiento de bienes raíces

Se estableció una amnistía para actualizar los bienes raíces a los valores comerciales, la cual podría realizarse en las declaraciones de 1995. El mayor valor entre el costo fiscal ajustado y el valor comercial no ocasionaría sanción alguna ni generaría renta por diferencia patrimonial. Para efectos de la ganancia ocasional, se permitió el ajuste del costo fiscal en el momento de la enajenación de los bienes raíces. Así mismo, se determinó que las utilidades producto de la enajenación de estos bienes podrían ser distribuidas como ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional.

De otra parte, la reforma evitó que la actualización de los bienes raíces al valor comercial tuviera efectos sobre el impuesto predial de propiedad de los municipios.

Perdidas por enajenación de activos

La reforma estableció que las pérdidas por enajenación de activos no son deducibles de la renta ordinaria del contribuyente. En estos casos sólo se permite como gasto el efecto del ajuste por inflación del respectivo

activo. Este cambio otorgó un tratamiento simétrico y recíproco al tributo que recae en las rentas ordinarias como el de las ganancias ocasionales.

Inversión extranjera

La Ley 223 de 1995 introdujo los siguientes cambios: a) permitió como gasto deducible los pagos a las casas matrices realizados por sucursales y filiales de empresas extranjeras por conceptos de gastos de administración, regalías y explotación de intangibles, siempre y cuando sobre los mismos, se liquide las correspondientes retenciones a título de renta y el impuesto de remesas; b) se determinó que el impuesto del 7% establecido a partir del año gravable de 1996, para los dividendos y participaciones de no residentes, se podría diferir (5 años) hasta que se demostrara que estos ingresos habían sido reinvertidos en el país, en cuyo caso quedarían exonerados del tributo. La norma anterior exigía que estos dividendos fueran "capitalizados" por la sociedad generadora del dividendo para tener derecho a la exención; c) se eliminó la inequidad en el tratamiento del tributo existente en el gravamen a los dividendos o participaciones recibidas de ingresos por la explotación y producción de hidrocarburos. La tasa para estas rentas se redujo gradualmente del 12% en 1996 a 7% a partir del año gravable 1998. La estructura tributaria anterior mantenía una tasa especial del 12% para este tipo de ingresos.

Renta presuntiva

Se estableció una renta presuntiva sobre el patrimonio bruto a una tasa del 1.5%. Al mismo tiempo se aumentó la presuntiva sobre el patrimonio líquido de 4% a 5%. No obstante la nueva renta presuntiva sobre el patrimonio bruto no aplicaba para el sector agropecuario, además se excluyó de la base del cálculo de la presuntiva sobre el patrimonio líquido los primeros \$ 150 millones en activos para este mismo sector. Así mismo, los primeros \$ 100 millones del valor de la casa de habitación del contribuyente fueron excluidos de la base del cálculo de la renta presuntiva.

El Instituto de Mercadeo Agropecuario y las entidades del régimen especial (sin ánimo de lucro) continuaron exentas de la presuntiva. La reforma excluyó de este tratamiento a las empresas de servicios públicos domiciliarios, fondos de inversión, fondos comunes y fondos de pensiones y cesantías. Adicionalmente otorgó la posibilidad de reducir la renta presuntiva para aquellos sectores cuya rentabilidad hubiese sido afectada por razones tales como políticas del gobierno, crisis del mercado nacional e internacional, orden público y contrabando.

Régimen especial del tributo

Con el fin de mejorar el control a través de instituciones exentas que por su naturaleza económica requieren de un tratamiento diferente, la reforma precisó el régimen especial del tributo. En este régimen incluyó a las cooperativas, sus asociaciones y demás instituciones previstas en la legislación cooperativa y se estableció que el beneficio neto de estas entidades se gravaría con el impuesto sobre la renta cuando se destine, por lo menos una parte, en forma diferente a las finalidades del régimen cooperativo.

Respecto a las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, la reforma limitó al régimen especial sólo a aquellas instituciones cuyo objeto social y recursos estén dedicados a la salud, educación, cultura, deporte, investigación, protección ambiental, entre otros, siempre y cuando las mismas sean de carácter general. Además, estableció que los pagos que realicen estas entidades a las personas que participen en la dirección o administración de la entidad o a sus familiares, causan el impuesto de renta a la tasa retención sobre honorarios.

Rentas de trabajo exentas del tributo

La reforma estableció una exención del 30% del total de los pagos laborales que reciba el trabajador. Adicionalmente, se exoneraron las pensiones de jubilación en el equivalente a 50 salarios mínimos mensuales²⁸ a partir de 1998.

Régimen de estabilidad tributaria

Se creó un régimen especial de "estabilidad tributaria" al cual sólo pueden acceder las personas jurídicas. Según este régimen la tasa del impuesto vigente al momento de acogerse al mismo -mediante la firma de un contrato con el Estado por el término de 10 años-, se incrementa un 2%. Este procedimiento libera a las empresas de aplicar los incrementos directos o indirectos²⁹ de la tasa del tributo producto de sucesivas reformas tributarias en los años de duración del contrato. En el caso que la tasa sea reducida en el término de la vigencia del contrato, se tomará este nuevo nivel sumando los dos puntos adicionales.

Otras disposiciones

La reforma aumentó la deducción por expensas al exterior del gasto en la obtención de rentas de fuente nacional hasta el límite del 15% de la renta líquida después del descuento de algunos ingresos sobre los cuales se hubiera causado y pagado la retención en la fuente. De otra parte se realizaron precisiones para admitir las deducciones por donaciones con el fin de limitar posibles excesos en su aplicación.

Impuesto sobre las ventas

Las principales modificaciones al IVA introducidas con la Ley 223 de 1995 fueron las siguientes:

Incremento del IVA al 16%

La tasa general del impuesto se incremento a 16% a partir de enero de 1996. A la nueva tasa se incorporaron algunos bienes que se encontraban gravados a tasas diferenciales.

²⁸ El nivel de exención en el proyecto del gobierno era de 25 salarios mínimos.

²⁹ A través de contribuciones o sobretasas.

Al igual que en la Ley 6 de 1992 se establecieron rentas de destinación específica equivalentes a 2.5 puntos de la tasa del IVA, cuyo producto una vez deducidas las transferencias a las entidades territoriales se destinarían principalmente a gastos derivados del régimen subsidiado de salud, hogares comunitarios, desarrollo rural campesino, programa plante, fondos de pensiones del sector público, entre otros.

Tasas diferenciales

Los seguros pasaron a la tasa general del 16%, se gravaron ciertos vehículos de lujo a una nueva tasa del 60% y se realizaron algunas modificaciones al tributo que recaía sobre otros vehículos. La estructura de tasas del IVA definida en la reforma de 1995 se presenta en el Cuadro 8.

Bienes y servicios excluidos del IVA

La Ley 223 de 1995 adicionó nuevos bienes que no se encontraban sometidos al IVA³⁰. Además, entraron a la categoría de bienes excluidos por destinación, equipos y elementos para la construcción e instalación de equipos para control ambiental. Además, se aumentó el tope para la exención del impuesto establecido para las casas prefabricadas de 1300 a 2300 UPAC y se excluyó del IVA la importación de maquinaria para reciclar basuras, tratamiento de aguas, etc.

Igualmente se excluyeron del tributo servicios tales como el arrendamiento de inmuebles para ferias exposiciones y similares, los servicios de educación prestados por personas naturales a los establecimientos educativos excluidos del gravamen, las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias, comisiones de intermediación por colocación de títulos de capitalización, de seguros, reaseguros, otros servicios y comisiones relacionadas con el sector agropecuario, entre otros.

Cuadro 8
LEY 223 DE 1995: TASAS DEL IVA

Tasa	Bienes y servicios sobre los cuales recae
16%	Nueva tasa general
8%	Cervezas.
20%	Vehículos hasta de 1.400 c.c., algunos vehículos para el transporte de mercancías, motos hasta 185 c.c. y otros. Ciertos whiskys importados
35%	Vehículos particulares entre 1400 c.c. y 1800 c.c.; Vehículos para transporte de pasajeros hasta 1400 c.c.; Motos, barcos, etc.; Alcohol etílico con grado alcohólico inferior a 80%; Aguardientes, licores, y similares
45%	Vehículos particulares diferentes a los gravados con otras tarifas
60%	Vehículos cuyo valor en la declaración de importación sea superior a US\$ 35.000

Fuente: Reforma Tributaria de 1995 y Estatuto Tributario.

³⁰ Además de otros bienes y servicios, 24 partidas arancelarias referidas a grasas, aparatos ortopédicos, anteojos, lentes de contacto, entre otros.

Retención en la fuente del IVA

Uno de los mecanismos más efectivos para el control de la evasión del tributo, lo constituyó la implantación del sistema de retención del IVA en el 50% del monto del impuesto pagado al momento de la respectiva compra. La obligación de realizar la respectiva retención se estableció en grandes empresas, la Nación, departamentos, municipios, entre otros, así como a los responsables del tributo pertenecientes al régimen "común"³¹ cuando realicen operaciones con personas del régimen "simplificado".

El proyecto original del gobierno establecía una retención del IVA equivalente al 100% del impuesto más un anticipo sobre el mismo. La retención del 100% en algunos sectores, produciría una elevada solicitud de saldos a favor, lo cual implicaba un trámite adicional ante la administración tributaria para recuperar dicho saldo; el nivel establecido del 50% reduce la generación de estos saldos a favor. La figura del anticipo es utilizada en otros países del área³²; sin embargo, en algunos casos crea una complejidad en el funcionamiento del tributo y genera distorsiones a favor de las operaciones con el grupo de contribuyentes no obligados a liquidar los anticipos³³, con lo cual se puede perder mucha de la neutralidad y eficiencia implícitas en IVA.

Cambio en la base gravable para la gasolina

En concordancia con los cambios introducidos a los tributos que recaen sobre la gasolina, se estableció una nueva base gravable (ingreso al productor) para la liquidación del IVA en las ventas de gasolina. El régimen modificado establecía el precio de venta al público descontando la contribución para la descentralización la cual fue eliminada en esta reforma.

Bienes exentos

La reforma incluyó nuevos bienes en la categoría de exentos y por consiguiente con derecho a devolución: cuadernos, leche en polvo, pañales, algunas grasas, jabones, etc.

IVA en las importaciones para las industrias básicas

Se estableció un mecanismo de financiación del IVA liquidado al momento de la importación de maquinaria con destino a las industrias básicas y se armonizó el tratamiento tributario del descuento del IVA para este tipo de bienes en el impuesto sobre la renta.

³¹ Son las personas que debitan y acreditan el IVA en sus ventas y compras respectivas. La ley establece obligaciones contables de facturación; además deben declarar y pagar el saldo del respectivo impuesto. Al "régimen simplificado" sólo pueden pertenecer pequeños comerciantes y artesanos para los cuales las obligaciones tributarias son menores.

³² En especial Chile y Argentina. Este último bajo otra denominación pero con un resultado equivalente.

³³ El proyecto presentado por el gobierno establecía un anticipo de 2% a cargo de los productores, lo cual, induciría a desestimular las ventas de estos a favor de los importadores directos, sobre los cuales no recaía la obligación de anticipar el 2%. En todo caso, el mecanismo del "anticipo del IVA" constituye un buen mecanismo para evitar la evasión del tributo, sujeto claro esta, a un detenido análisis para su posterior introducción.

Otras disposiciones

La reforma señaló las obligaciones de los agentes de retención en el IVA, incluyó normas sobre facturación, tales como la obligación de expedir documentos equivalentes a la factura (tiquetes, boletas de entrada a espectáculos públicos, etc.), requisitos de las mismas etc. Así mismo introdujo reformas al régimen simplificado del tributo.

Contribución de industrial extractivas e impuestos a la gasolina

Se sustituyó la contribución especial creada por la Ley 6ª de 1992 para las industrias extractivas. La nueva contribución fue establecida con carácter temporal con reducciones graduales en sus tarifas hasta su eliminación total a partir del año 2001 (Cuadro 9). Se cambió la base de liquidación por el precio FOB de exportación, su liquidación y pago continuaron de forma mensual. Así mismo, se impidió la deducción de esta contribución en el impuesto sobre la renta la que se permitía la legislación anterior.

De otra parte se sustituyó la estructura del impuesto a la gasolina y ACPM establecidas en la Leyes 14 de 1983 y 6ª de 1992. El nuevo tributo denominado impuesto global a la gasolina y ACPM, entró a operar en marzo de 1996 y se liquidaría por el productor o importador al momento de la venta del producto a razón de \$ 330 por galón de gasolina regular, \$ 405 por extra y \$ 215 por galón de ACPM. Los valores establecidos se reajustan el 1º de marzo de cada año con base en la meta de inflación que determine el Banco de la República.

El 1.1% del recaudo del impuesto se distribuye entre los departamentos y Santa Fe de Bogotá, que equivale al mismo producto del impuesto al consumo de la gasolina motor y el subsidio respectivo establecidos en la Ley 9 de 1983.

Así mismo la reforma determinó que el producto equivalente al 25.6%³⁴ de la nueva estructura del impuesto será exclusivamente de la Nación para cubrir parcialmente las transferencias a los municipios.

Cuadro 9
LEY 223 DE 1995: CONTRIBUCIÓN E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Petróleo liviano (%)	7.0	5.5	4.0	2.5	0
Petróleo pesado 15 API (%)	3.5	3.0	2.0	1.0	0
Gas Libre y/o asociado (%)	3.5	3.0	2.0	1.0	0
Carbón (%)	0.6	0.6	0.6	0.6	0
ferroníquel (%)	1.6	1.6	1.6	1.6	0

Fuente: Ley 223 de 1995.

³⁴ Que equivale a la «contribución para la descentralización» que fuera creada en la Ley 6ª de 1992.

Amnistía tributaria

Se concedió una amplia amnistía en aspectos tales como intereses para los contribuyentes en mora; presentación de declaraciones tributarias; sanciones practicadas a las empresas de economía mixta y establecimientos públicos; a quienes se les haya notificado actos administrativos y fallos tanto en la vía gubernativa como en la jurisdicción contenciosa administrativa respecto de sanciones e intereses, entre otras.

Tributación territorial

Se reformaron los principales tributos al consumo cedidos a los departamentos, racionalizando el esquema tributario que recae sobre estos bienes a favor de una mayor recaudación. En el impuesto al consumo de cervezas se estableció una reglamentación única a nivel nacional, se modificaron las tasas en los impuestos a los licores dependiendo de su graduación alcohólica. Por su parte se realizaron ajustes a los impuestos de cigarrillos y de registro. Adicionalmente se introdujeron cambios al procedimiento tributario aplicable a los tributos al consumo.

Procedimiento tributario

Parte del procedimiento tributario fue reformado con la Ley 223 de 1995. Se realizaron ajustes al régimen de sanciones, en especial a las ocasionadas por devoluciones improcedentes, así como las aplicadas por no enviar información solicitada para el control tributario; se definieron los términos establecidos para realizar notificaciones de actos proferidos por la administración tributaria; se precisaron aspectos concernientes a las imputaciones de pagos en las cuentas de los contribuyentes y se estableció el procedimiento a seguir para el trámite de las devoluciones y compensaciones.

De otra parte se facultó a la administración tributaria para corregir los efectos tributarios en el impuesto sobre la renta de la "subvaloración" de bienes raíces en las escrituras públicas, cuando los valores de venta que se establezcan en dichos instrumentos, difieran en más de un 50% el valor comercial del bien.

Plan antievasión

La Ley 223 estableció un "Plan de Choque contra la Evasión". De acuerdo al plan se deberían realizar no menos de 120 mil actuaciones durante 1996, 150 mil en 1997, 200 mil en 1998 y del equivalente al 20% de los declarantes a partir de 1999. Las actuaciones deberían ser orientadas especialmente hacia contribuyentes que incumplen con la obligación de facturar o que fueran omisos en la presentación de sus respectivas declaraciones tributarias. Para los efectos, el plan debería ser aprobado y evaluado por una "Comisión Mixta de Gestión Tributaria", conformada por el Ministro de Hacienda, el Director de Impuestos, el Subdirector de Fiscalización y tres representantes del Consejo Nacional Gremial.

3. Bonos para la seguridad: Ley 345 de 1996

La reforma tributaria estableció una inversión forzosa, a través de los denominados "Bonos para la Seguridad", para los contribuyentes personas naturales con patrimonio superior a \$ 150 millones y para las sociedades³⁵. Se autorizó la emisión de estos títulos de deuda externa por \$ 600 mil millones con un plazo de cinco años y un rendimiento anual del 80% del IPC. La inversión forzosa equivalía al 0.5% del patrimonio líquido de la declaración de renta del año gravable 1996.

C. Período: 1998-1999

1. La lucha contra la evasión: Ley 383 de 1997

Mediante esta Ley se expidieron importantes normas tendientes a fortalecer la lucha contra el contrabando y la defraudación fiscal. Se penalizó el contrabando; se dictaron medidas para el control cambiario en la introducción de mercancías al país mediante mecanismos presuntivos; se estableció la responsabilidad penal bajo la figura de "peculado por apropiación" en los casos en que se difiera el traslado de la retención cobrada o apropiación del IVA.

Así mismo se establecieron retenciones sobre rendimientos financieros a las entidades sin ánimo de lucro, lo mismo que una retención del 10% sobre los ingresos recibidos por servicios técnicos prestados por no residentes. Se aumentó el impuesto de timbre al 1% y se creó una deducción a las empresas que realicen inversiones o donaciones de carácter científico equivalente al 125% del valor invertido o donado.

2. La Reforma Tributaria de 1998

En septiembre de 1998 el nuevo gobierno presentó al Congreso un proyecto de reforma tributaria con el fin de conjurar el déficit fiscal que se presentaba en las finanzas públicas. En 1997 el déficit había alcanzado 3.7% del PIB, y se estimaba que este llegaría a 3.3% a finales de 1998. Con los nuevos recursos originados por la reforma tributaria el gobierno aspiraba a reducir el déficit al 2% del PIB.

a. La propuesta del Gobierno

La propuesta de reforma tributaria intentaba adicionar recursos en cuantía equivalente a 1.2% del PIB. El proyecto del gobierno no incrementaba los impuestos vigentes, por el contrario contemplaba una reducción de la tasa del IVA al 15%. Con el objeto de hacer más equitativa la tributación, y evitar las distorsiones que se presenta con la estructura actual de exenciones, se propuso un significativo aumento de la base de los bienes y servicios sobre los cuales recae el IVA.

³⁵ De acuerdo a los límites establecidos, la inversión forzosa la deberían realizar 107.000 sociedades y cerca de 100.000 personas naturales.

La propuesta se cimentó en una reducción de la tasa general de IVA equivalente a un punto y una ampliación importante de la base del tributo. El proyecto contemplaba la eliminación de no menos de 300 partidas arancelarias de la lista de excluidos del IVA. De esta forma, se incorporaría a la base del impuesto varios bienes sobre los cuales no existe justificación real para mantenerlos por fuera de la órbita del tributo: minerales, extractos, grasas, aceites, insecticidas y buena parte de maquinaria e insumos del sector agropecuario. Con esta propuesta, la lista de los bienes excluidos se reduciría a 76 posiciones arancelarias dentro de la cual se mantenían bienes y productos que afectan significativamente el gasto de los ingresos bajos y medios. Adicionalmente y con el fin de evitar desigualdades en la producción nacional de los bienes excluidos -que soportan el IVA en el consumo intermedio de materias primas-, respecto a estos mismos productos cuando son importados, se propuso aplicar la tasa general del IVA a estos últimos.

En el mismo sentido, se propuso la eliminación de la exención para muchos de los servicios excluidos del IVA. El tributo alcanzaría servicios tales como las comisiones de los intermediarios de bolsa, los servicios de administración de los fondos del Estado, el arrendamiento financiero leasing, los servicios vinculados a la seguridad social, los servicios públicos diferentes a los prestados a los hogares, el arrendamiento de inmuebles diferentes a los de uso de vivienda, etc.

b. Ley 488 o Reforma Tributaria de 1998

Las principales modificaciones introducidas por la Ley 488 de 1998 fueron las siguientes:

Impuesto sobre la renta

Utilidad en acciones

El régimen sustituido con la reforma de 1998 exoneraba del tributo la utilidad obtenida en la enajenación de acciones realizadas a través de bolsas de valores. La Ley 488 limitó la exención sólo a aquellas utilidades provenientes de la venta de acciones de "alta o media bursatilidad" que fuera certificada por la Superintendencia de Valores.

Rentas exentas

Mediante la Ley 488 de 1998 se otorgaron las siguientes exenciones al tributo:

- Se aumentó la exención existente de los aportes voluntarios que realice el trabajador a los fondos de pensiones de jubilación del 20% al 30% del salario o ingreso tributario anual.
- Los ingresos provenientes de las utilidades que sean distribuidas a las empresas industriales y comerciales del Estado, por las empresas de servicios públicos domiciliarios de telefonía local hasta el año gravable 1999. Por el contrario, el proyecto de reforma del Gobierno proponía eliminar la exención, mediante la disminución gradual del porcentaje exento que tienen estas empresas.

- El 50% de los gastos de representación de los Secretarios, Subsecretarios del Congreso Nacional.
- Los ingresos obtenidos por las cajas de compensación, los fondos de empleados, los fondos gremiales por concepto de actividades de salud, educación, recreación, desarrollo social y actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio.

Al respecto, el proyecto original presentado por el Gobierno proponía gravar con el tributo, en un sentido más amplio, a las empresas sin ánimo de lucro que realizaran actividades de captación y colocación de recursos financieros. Respecto a las cajas de compensación y los fondos señalados no se les otorgaba exención alguna. En todo caso; y tal como se propuso en el proyecto original estas entidades quedaron excluidas del régimen de renta presuntiva

- Las sumas que dedique el trabajador al ahorro a largo plazo (5 años) a través de las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción" no hacen parte de la base para efectos de la retención y son exentas del tributo hasta el equivalente al 30% de su ingreso anual..
- Los ingresos que reciban las organizaciones regionales de televisión y Audiovisuales por parte de la Comisión Nacional de Televisión.
- Las bonificaciones o indemnizaciones que reciban los funcionarios públicos en virtud de programas de retiro de las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales.

Estímulo para la generación de empleo

Con la fin de estimular la generación de empleo, la reforma incluyó un descuento en el tributo por el monto de los salarios y prestaciones sociales que se paguen por los nuevos empleos que se generen. El descuento establecido se limitó hasta el 15% del impuesto neto liquidado.

Eliminación de la presuntiva sobre el patrimonio bruto

Bajo la idea de no gravar los pasivos de los contribuyentes, la reforma eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto que había sido establecida en la Ley 223 de 1995.

Reinversión de utilidades

La reforma estableció que el simple mantenimiento de las utilidades dentro del patrimonio de la empresa se considera, para efectos tributarios, aumentos del patrimonio neto.

El efecto de este cambio tiene que ver fundamentalmente con la exoneración del impuesto de remesas al exterior. Si bien la tasa de dicho impuesto es reducida (7%), el régimen anterior establecía que para lograr esta exoneración se debería demostrar que las utilidades no remesadas hubieran sido efectivamente reinvertidas en el país por el término de cinco años.

Ajustes por inflación de los inventarios

Se eliminaron los ajustes por inflación para los inventarios y las compras realizadas durante el período fiscal. Si bien es cierto, que la eliminación de los ajustes a estos activos no monetarios simplifica el sistema de ajustes integrales, lo es también la introducción de imperfecciones en este mismo sistema. De hecho una de los criterios para establecer mayor neutralidad y hacer más equitativo el sistema tributario es la indexación total de todas las partidas del balance de las empresas para determinar el tributo.

Deducción del IVA de bienes de capital

Mediante la Ley 488 se limitó el descuento por el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital establecido en la Ley 6ª de 1992³⁶. La nueva reforma varió el tratamiento fiscal para el IVA pagado en la compra de este tipo de bienes. Del descuento permitido en el impuesto sobre la renta se pasó a la figura de la deducción en este mismo tributo. La recaudación por el impuesto sobre la renta en el presente año, se verá adicionada en el 65% del IVA pagado en las compras de bienes de capital lo que podría implicar un incremento cercano al 0.16% del PIB³⁷.

Otras deducciones

Se amplió el límite de la deducción por préstamo de vivienda de 771 a 1000 Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). Igualmente se incrementó la deducción por donaciones (hasta el 125%) de su valor, realizadas a organizaciones dedicadas a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia.

Seguro de auditoría

Con un propósito recaudatorio se estableció un "seguro de auditoría" según el cual los contribuyentes que aumentaran su impuesto neto en la declaración de renta de 1998 en un 30% respecto del impuesto de 1997, y realicen el pago de forma oportuna se les concedería el beneficio de la "firmeza" de la respectiva declaración. En la práctica este beneficio implica que sobre la declaración presentada y calificada de la manera descrita, la administración tributaria no puede dictar actos oficiales sobre la veracidad de los datos declarados.

Régimen Unificado de Imposición (RUI)

Se creó un régimen especial aplicado a los pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y el IVA, según el cual la administración tributaria puede liquidar con base en ingresos presuntos mínimos y

³⁶ Equivale al 35% (o 32% si se reduce la tasa de renta) del IVA pagado en la adquisición de estos bienes.

³⁷ Con base a \$ 338.4 mil millones solicitados como descuento del IVA de bienes de capital en las declaraciones de renta de 1998.

objetivos, el monto unificado de los tributos indicados a cargo de los pequeños contribuyentes. La ley estableció los requisitos y procedimientos para aplicar este régimen.

Retenciones

La reforma estableció una retención del 3% a los ingresos de las actividades independientes de juegos de suerte y azar, y del 4% a los rendimientos financieros provenientes de títulos emitidos por entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o títulos en desarrollo de operaciones de deuda pública cuya redención no sea inferior a cinco años.

Modificaciones en el IVA

Bienes y servicios excluidos

Una vez expedida la Ley 488 de 1998 la lista de bienes excluidos era de 135 posiciones arancelarias, 100% mayor a la del proyecto del gobierno. No obstante la composición interna de los bienes excluidos no era equiparable a la presentada por el Gobierno. Si bien el "té" y la "yerba mate" entraron a ser gravados con el IVA, los motores fuera de borda, bombas, compresores, etc., terminaron excluidos. Otros bienes y productos como la cebada, trigo, arroz, sorgo, insecticidas, entre otros, continuaron por fuera de la órbita del IVA. Adicionalmente la reforma estableció un IVA en el caso de los bienes excluidos, no a la tasa general del tributo como lo proponía el gobierno, sino a través de la figura de un IVA implícito estimado para la misma clase de bienes de producción nacional. Igualmente algunos bienes se gravaron con el IVA a una tasa del 10%.

Respecto a los servicios, no sólo no se gravaron la mayoría de los propuestos por el gobierno sino que además la nueva ley concedió la exención a otros que hasta la expedición de la reforma se encontraban gravados, tales como las comisiones percibidas por las fiducias, las comisiones pagadas por la colocación de seguros de vida y títulos de capitalización, las percibidas por las sociedades administradoras de inversión, las obtenidas por intermediación de colocación de planes de salud, y las comisiones por utilización de las tarjetas de crédito. No obstante el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros fue gravado con una tasa del 10% y a la tasa general del IVA terminaron gravados algunos servicios de publicidad con algunas exenciones.

Tasas del IVA

La reforma estableció una reducción de un punto en la tasa general del IVA a partir de noviembre de 1999. Se estableció una tasa del 10% para algunos bienes y servicios tales como mantequillas, margarinas, aceites, pasajes de transporte aéreo, algunos servicios de publicidad de forma parcial, entre otros; se realizaron algunos ajustes a los bienes gravados a las tasas diferenciales del 20%, 35% y 45%, en especial a los vehículos. Adicionalmente, y tal como se señaló anteriormente se estableció una «tasa implícita» que grava las importaciones de bienes excluidos.

Impuestos territoriales

Sobretasa a la gasolina y ACPM

La reforma creó una sobretasa al ACPM equivalente al 6%. El 50% del producto de ésta se destinará para el mantenimiento de la red vial nacional y el 50% restante se distribuirá entre los departamentos y el Distrito Capital con el mismo destino. Así mismo se autorizó a los municipios y departamentos para el establecimiento de la sobretasa a la gasolina y ACPM en sus respectivas jurisdicciones. Los concejos municipales podrían establecer la tarifa de la sobretasa a la gasolina la cual debería estar entre un 14% y 15%. En el caso de las Asambleas departamentales, esta no podría ser menor a un 4% ni superior al 5%.

Vehículos automotores y otros impuestos

Como renta de los municipios y del Distrito capital se creó el impuesto sobre vehículos en sustitución de los impuestos de timbre nacional de vehículos y circulación y tránsito. El nuevo impuesto se declara y paga anualmente, se genera por la propiedad o posesión de los vehículos y se causa el 1° de enero de cada año. La ley estableció las tarifas del tributo entre 1.5% y 3.5% dependiendo del valor comercial de los respectivos vehículos.

De otra parte, se realizaron algunas modificaciones al impuesto de registro y se incrementaron las tarifas del impuesto al oro para los municipios productores.

Lucha contra el contrabando y la evasión

La reforma otorgó importantes instrumentos en la lucha contra el contrabando y la defraudación fiscal. Se ajustó el valor de referencia (100 salarios mínimos mensuales) a partir del cual se penaliza el contrabando; se precisaron aspectos referentes a la responsabilidad penal cuando exista apropiación de los valores retenidos o cobrados por el IVA; se introdujeron modificaciones a la Ley 223 de 1995 respecto de los hechos reales y presuntos en los cuales se configuran violaciones al régimen cambiario; se creó la policía fiscal, se dictaron normas sobre facturación, y sobre las sanciones de cierres de establecimiento por incumplimientos de obligaciones formales y/o evasión tributaria.

Otras modificaciones

Se aumentó el impuesto de timbre al 1.5% y se estableció un tributo único, equivalente al 15% ad-valorem, para la introducción al país de menaje por parte de los no residentes.

3. Bonos de solidaridad para la paz: Ley 487 de 1998

Por medio de la Ley 487 de 1998 se autorizó la emisión de títulos de deuda interna por un valor de \$ 2 billones denominados "Bonos de Solidaridad Para la Paz". Se estableció una emisión con un plazo de 7 años y un rendimiento anual del 110% de la variación del IPC. Se introdujo la obligación de realizar una

suscripción forzosa (equivalente al 0.6% del patrimonio líquido), durante 1999 y 2000 a las personas naturales con patrimonio líquido superior a \$ 210 millones de pesos de acuerdo a la declaración de renta del período 1998.

4. Impuesto a las transacciones financieras

Por medio del Decreto 2331 del 16 de noviembre de 1998, expedido en desarrollo de la Emergencia Económica decretada por el gobierno³⁸, se estableció con carácter temporal (hasta el 31 de diciembre de 1999) una contribución sobre las transacciones financieras a cargo de los usuarios y de las entidades que lo conforman. La norma estableció que la nueva contribución recaería sobre:

- Las operaciones que implique la disposición de fondos y que realicen los usuarios de las cuentas corrientes, de ahorros o UPAC, excepto los traslados que se realicen entre cuentas en una entidad financiera, cuando ellas pertenezcan a una misma persona;
- Los pagos que realicen las entidades de crédito;
- La emisión de cheques de gerencia;
- La readquisición de cartera o títulos y el pago de créditos interbancarios³⁹;
- Las operaciones que realicen los usuarios con cuentas abiertas en el Banco de la República en moneda nacional o extranjeras.

Se estableció una tarifa del dos por mil la cual recaía sobre el monto de la operación en el momento en que se realice. La readquisición de cartera, títulos, pago de créditos interbancarios y las operaciones en cuentas en el Banco de la república quedaron gravadas a una tarifa del dos por diez mil. Así mismo se estableció que el pago de la contribución creada se debería hacer por los responsables, al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), entidad a la cual se le trasladaron las funciones inherentes de autoridad tributaria, establecidas en el Estatuto Tributario.

En marzo de 1999, bajo el argumento de "igual tratamiento" la Corte Constitucional declaró "inexequible"⁴⁰, el tratamiento diferenciado que se le otorgaba a las transacciones gravadas con la tasa del diez por mil. Así mismo, la Corte designó la contribución en la órbita de los tributos; no obstante, y en armonía con la declaratoria de "exequibilidad" otorgada a la norma que estableció la Emergencia Económica, aceptó que el producto de este impuesto no hiciera parte de las transferencias que se realizan a las entidades territoriales. Adicionalmente declaró inexequible las facultades para canalizar los recursos del tributo por medio de Fogafin, las cuales, se debería hacer a través de la Dirección del Tesoro.

³⁸ Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998.

³⁹ Excepto las operaciones de reporto con el Banco de la República y el Fogafin. Así mismo se exoneró de la contribución, los débitos en el Banco de la República para cubrir operaciones de encaje.

⁴⁰ Entre otros aspectos del Decreto 2331. Véase sentencia de la Corte Constitucional C-136/99.

La Corte dispuso además, que no estuvieran sujetos al impuesto los tesoros de las entidades territoriales y los fondos administradores de contribuciones parafiscales.

Mediante la expedición de la ley 508 de 1999 (o Plan de Desarrollo) se extendió el impuesto a las transacciones financieras hasta el 31 de diciembre del 2000. Además, y en armonía con las disposiciones de la Corte Constitucional, se precisó la destinación de los recursos, los cuales estarían encaminados fundamentalmente a la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona determinada en los decretos dictados en virtud del estado de excepción declarado por el Decreto 195 de 1999.

Así mismo, mediante los artículos 116, 125 y 143 de la Ley del Plan de Desarrollo⁴¹ se excluyeron algunas transacciones financieras como:

- Las operaciones de liquidez del Banco de la República;
- La transferencia de recursos en cuenta corriente de la misma entidad de crédito que pertenezca al mismo titular;
- Los débitos que se efectúen en las cuentas de depósito de las entidades de crédito con el Banco de la República para cubrir sus operaciones de canje en la cámara de compensación;
- Fogafin y las operaciones de reporto con dicha entidad;
- Los créditos interbancarios;
- La compensación y liquidación de operaciones en los depósitos centralizados de valores y en las bolsas de valores, y los pagos realizados en desarrollo de la función administrativa provisional de valores en desarrollo de su autorización legal;
- El pago de impuestos.
- La Dirección General del tesoro y las operaciones de reporto con dicha entidad;
- Los cheques de gerencia girados por una entidad de crédito no bancario con cargo a recursos de una cuenta corriente o de ahorro perteneciente a un cliente; y,
- Las operaciones financieras realizadas con recursos del sistema general de seguridad social y de pensiones (Ley 100/93), hasta el pago del prestador del servicio de salud o pensionado.

III. EVOLUCIÓN DEL RECAUDO TRIBUTARIO

Las reformas tributarias de los años noventa han permitido aumentar la recaudación tributaria en 2.2% del PIB entre 1990 y 1997 (Cuadro 10). La mayor recaudación fue lograda mediante los aumentos en la tasa y las modificaciones a la estructura del IVA, convirtiendo a este tributo en el de mayor fuente de recursos tributarios de la nación. El IVA que en 1990 representa el 29% del recaudo, pasó a explicar el 44% de los ingresos tributarios y su participación en el PIB a aumentó en 2.4% entre 1990 y 1997.

La reforma tributaria de 1990 tuvo efecto pleno en sobre los recaudos de 1991 y 1992. En estos mismos años los recaudos por el impuesto sobre la renta aumentaron en cerca de 1.4% del PIB, lo que permitió

⁴¹ Estos artículos fueron reglamentados por el decreto 2578 de diciembre 23 de 1999.

Cuadro 10
INGRESOS TRIBUTARIOS (% del PIB)

Impuesto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999p
Ingresos tributarios	10.3	11.1	11.4	12.3	11.9	11.4	11.7	12.4	11.6	10.7
Impuestos directos	4.0	5.3	5.4	5.1	4.7	4.6	4.3	4.8	4.5	4.2
Renta ¹	4.0	5.3	5.4	5.1	4.7	4.6	4.3	4.8	4.5	4.2
Impuestos indirectos	6.3	5.8	5.9	7.1	7.2	6.8	7.4	7.6	7.0	5.8
Comercio exterior	2.4	1.6	1.0	1.2	1.3	1.2	1.0	1.2	1.0	0.9
Aduanas y recargos	1.0	0.7	1.0	1.2	1.3	1.2	1.0	1.2	1.0	0.9
Sobretasa CIF ²	1.4	0.9	0.1	-	-	-	-	-	-	-
Café ³	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Producción y consumo	3.8	4.2	4.9	5.9	5.9	5.7	6.4	6.4	5.9	4.9
IVA	2.9	3.3	4.0	5.1	5.0	4.8	5.4	5.4	5.2	4.2
IVA interno	1.9	2.2	2.6	3.0	3.0	2.9	3.6	3.5	3.3	3.0
IVA externo	1.1	1.0	1.4	2.1	2.0	1.9	1.8	1.9	1.9	1.2
Gasolina y ACPM	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5
Timbre	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros ⁴	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
Impuesto del 2x1000	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.7

¹ Incluye remesas, ganancias ocasionales y a la propiedad.

² Eliminada en 1992 (Decreto 193).

³ Eliminado Ley 9a de 1991.

⁴ Incluye 35% licores, impuesto al oro y platino, 10% gasolina, 5% proturismo y otros.

p preliminar.

Fuente: DIAN. Informes estadísticos varios años.

obtener el mayor nivel de recaudo del tributo en toda la historia. Factores asociados con el crecimiento de la actividad económica durante 1991 y, los cambios introducidos en la reforma tributaria de 1990, constituyen las variables que explican los incrementos de recaudo por el impuesto a la renta. El costo fiscal que podría implicar los beneficios tributarios a la inversión extranjera, el incentivo al ahorro y, la reducción gradual del impuesto a las remesas, fueron más que compensados con la amnistía patrimonios en el exterior (por la cual se recaudaron cerca de \$ 24 mil millones durante 1991), el establecimiento de una retención del 3% al ingreso de divisas por servicios y las mejoras de gestión de la administración tributaria.

Así mismo, el aumento de la tasa del IVA al 12% y la inclusión de nuevos servicios gravados a la base del tributo, lograron adicionar un mayor recaudo por el impuesto de 0.4% en 1991 y de cerca de 0.9% en 1992. Adicionalmente, sobre los recaudos en el segundo semestre del año por el IVA se adicionaron factores de política determinados mediante la reforma tributaria de 1992. Mediante esta reforma, a partir del mes de julio, se incluyeron a la tasa del 12% del IVA varios servicios se encontraban tributando a tasas inferiores.

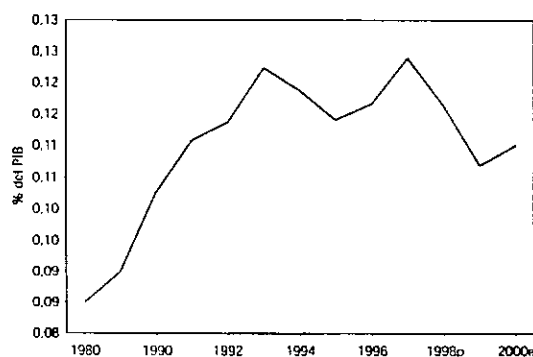
Los efectos plenos de la reforma tributaria establecida mediante la Ley 6a de 1992, incidieron en los recaudos de 1993 a 1995. Los ingresos tributarios sólo aumentaron en el año siguiente a la expedición de

la reforma hasta alcanzar 12.3% del PIB en 1993 (Gráfico 8). Entre 1994 y 1995 el recaudo cayó a 11.9% y 11.4% del PIB respectivamente, así mismo la elasticidad tributaria descendió a 0.88 y 0.82 (Cuadro 11).

Si bien el recaudo total aumentó durante 1993, el impuesto sobre la renta perdió 0.3% de participación en el PIB en el mismo año, básicamente sustentado en dos aspectos: de un lado, la aplicación de los ajustes por inflación que implicó un costo fiscal, debido a la declaratoria de inexecutable por parte del Consejo de Estado del decreto que definía de una manera más técnica dichos ajustes; y de otro, el costo en cuantía cercano a los \$ 80 mil millones que implicó la eliminación del impuesto de patrimonio, el cual se hizo efectivo de forma total a partir del año gravable 1992. Adicionalmente otros hechos tuvieron efecto en los recaudos de 1993 y posteriores; la Corte Constitucional declaró "inconstitucional" la inversión forzosa en Bonos de Desarrollo Social y Seguridad Interna "BDSI"⁴², creados a través de la Ley 6ª, y ordenó su devolución de los pagos que se hubieran efectuado hasta la fecha de la sentencia⁴³; así mismo, la Corte determinó que la contribución especial del 25% de la reforma de 1992, debería ser liquidada por los contribuyentes con base en el impuesto neto, es decir una vez se restaran los respectivos descuentos tributarios de las declaraciones de renta. Teniendo en cuenta la reducción de la base para liquidar esta sobretasa, el efecto en el recaudo por este instrumento fue menor al esperado; aún más si se considera que muchos contribuyentes anularon casi totalmente su impuesto mediante el descuento del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, lo que permitió no sólo reducir su impuesto a cargo, sino que además, liquidaran una sobretasa menor.

En parte por los efectos comentados en el párrafo anterior y por los aumentos en la evasión del tributo, la recaudación por el impuesto de renta descendió entre 1994 y 1995. Sin duda el elevado impacto que tuvo

Gráfico 8
RECAUDO TRIBUTARIO



Fuente: DIAN.

⁴² El fallo fue emitido en abril de 1993. Para esta fecha ya se había recibido buena parte de los ingresos por estos bonos.

⁴³ Lo que implicó compensaciones en el impuesto sobre la renta, e IVA cercanos a \$ 120 mil millones.

el descuento del IVA de los bienes de capital en los recaudos por el tributo no fue compensado por la sobretasa del impuesto; la elasticidad del tributo descendió rápidamente entre 1994 y 1996 (Cuadro 11).

Por su parte el aumento de la tasa del IVA al 14% aseguró un aumento temporal de los ingresos por el tributo hasta ubicar su recaudo por encima del 5% del PIB entre 1993 y 1994, pese a que en este último año la elasticidad apenas fue menor a la unidad (Cuadro 11).

En 1995 los recaudos por IVA cayeron a 4.8% del PIB y la elasticidad del sistema tributario fue una de las más bajas de la década (0.82), producto de la disminución en los recaudos por el impuesto sobre la renta, el IVA y el tributo a la gasolina y ACPM debido fundamentalmente a la gradualidad con que se decidió el incremento en los precios de la gasolina.

La recaudación de 1996 se vio favorecida con la amnistía decretada en la Ley 223 de 1995 mediante la cual se adicionaron ingresos cercanos a \$ 298 mil millones. El recaudo total alcanzó 11.7% del PIB y se mejoró la elasticidad tributaria. No obstante, y pese a la amnistía, los recaudos por el impuesto sobre la renta continuaron descendiendo a 4.3% del PIB y su elasticidad se ubicó en 0.61.

Los aumentos de la tasa del IVA al 16%, decretados en la reforma de finales de 1995, sólo permitieron adicionar recaudos en el equivalente a 0.3% del PIB en 1996⁴⁴, respecto de la participación que tenía el

Cuadro 11
ELASTICIDAD TRIBUTARIA

Impuesto	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999p
Ingresos tributarios	1.74	0.90	1.35	1.12	1.32	0.88	0.82	1.12	1.35	0.60	0.45
Impuestos directos	1.18	1.11	2.45	1.12	0.77	0.67	0.86	0.61	1.65	0.62	0.50
Renta	1.18	1.11	2.45	1.12	0.77	0.67	0.86	0.61	1.65	0.62	0.50
Impuestos indirectos	2.11	0.78	0.66	1.12	1.84	1.03	0.79	1.47	1.18	0.45	-0.15
Comercio exterior	3.34	0.69	-0.51	-0.70	2.00	1.05	0.74	0.15	2.24	0.00	0.04
Aduanas y recargos	1.28	0.47	-0.25	2.72	2.30	1.05	0.74	0.15	2.24	0.00	0.04
CIF importaciones	32.93	0.85	-0.64	-3.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Café	2.74	0.79	-1.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Producción y consumo	1.68	0.85	1.40	1.81	1.81	1.03	0.80	1.74	1.01	0.54	-0.18
IVA	1.87	0.80	1.52	1.94	2.19	0.94	0.80	1.78	1.00	0.72	-0.27
IVA interno	1.82	0.73	1.81	1.72	1.71	1.01	0.73	2.56	0.86	0.59	0.34
IVA Externo	2.01	0.94	0.99	2.42	3.10	0.83	0.92	0.61	1.29	0.95	-1.34
Gasolina y ACPM	0.81	1.04	1.08	1.46	0.71	0.83	0.54	1.55	0.14	0.00	0.64
Timbre	2.67	0.84	0.72	1.30	-2.34	16.30	1.76	0.74	2.38	1.10	0.00
Otros	0.81	1.49	1.00	-1.57	3.06	2.78	1.55	6.23	7.06	-5.03	0.00

P: Preliminar.

Fuente: Con base en datos DIAN.

⁴⁴ En menor medida si se descuenta el recaudo por la amnistía en este tributo.

tributo en 1993 cuando se elevó la tasa al 14%. Sin duda la extensión del mecanismo de retención en la fuente al IVA, contribuyó a asegurar buena parte del recaudo por el tributo en los años posteriores a la reforma. La participación en el PIB de los ingresos tributarios pasó a 11.7% y 12.4% entre 1996 y 1997 respectivamente.

Pese a que la reforma tributaria de 1995 sustituyó la contribución adicional que tenía el impuesto a la renta, mediante el establecimiento de una tasa nominal equivalente a la tasa del 30% más la sobretasa, los recaudos por el impuesto fueron menores a los obtenidos con la vigencia de la legislación que sustituyó.

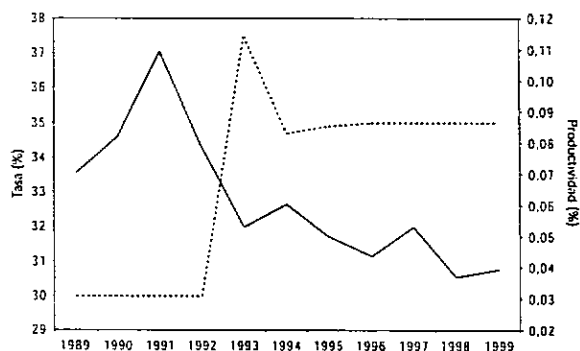
Si bien las variaciones del recaudo tributario están determinadas por la actividad económica interna, la tasa de cambio real, los precios internos, los niveles de evasión y defraudación tributaria, entre otros aspectos, existe una relación entre estas y los factores de política que se definen en las reformas tributarias. Estos factores tienen que ver con el nivel de exenciones o lo que equivale, a las variaciones en la base sobre la cual recaen los impuestos y las tasas de los mismos (Sánchez 1994).

De hecho las reformas tributarias han incidido en la productividad de los principales impuestos. Las exenciones en el impuesto sobre la renta y el aumento de las tasas han disminuido la productividad del tributo, la cual aumentó mientras la tasa fue de 30% y se redujo notablemente cuando la tasa se aumentó. En 1993 la productividad del impuesto descendió cuando la tasa nominal se incrementó a 37.5% como producto de la sobretasa creada en 1992, y mejoró en 1994 cuando esta disminuyó a 34.7% por el mismo efecto. Pese a que la productividad no varió significativamente cuando la tasa se estabilizó alrededor del 35%, esta es mucho menor a la que poseía el impuesto a la tasa nominal del 30% (Gráfico 9).

De forma similar, la productividad del IVA también ha sido reducida cuando existen aumentos de tasas con bases reducidas (Gráfico 10).

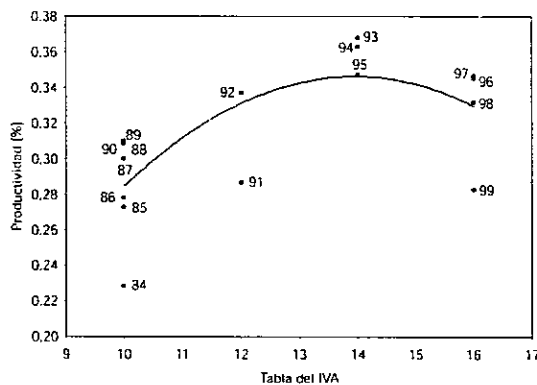
Si bien las reformas tributarias realizadas en los noventa, han aumentado la recaudación mediante el aumento de las tasas impositivas, su relación es marginalmente decreciente (Steiner 1999). Al parecer la vía de aumentar los impuestos mediante el incremento de las tasas no es la adecuada si esta no va acompañada

Gráfico 9
PRODUCTIVIDAD IMPUESTO DE RENTA SOCIEDADES



Fuente: DIAN y cálculos propios.

Gráfico 10
PRODUCTIVIDAD DEL IVA TOTAL



Fuente: Steiner, (1999).

de una eliminación real de las exenciones, que permitan ampliar las bases de los impuestos. Alternativamente existe la opción de reducir las tasas y eliminar exenciones, como se hizo en Colombia en la reforma de 1986, lo cual trajo consigo un aumento sostenido de la recaudación.

La caída de la actividad económica erosionó la base de impositiva en 1999. Los recaudos por IVA y renta cayeron a 4.2% del PIB, la introducción del impuesto a las transacciones financieras logró mantener la recaudación tributaria por encima del 10% del PIB (Cuadro 10).

IV. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En la actualidad se tiene un sistema tributario que depende fundamentalmente de las actividades domésticas. Las reformas tributarias han permitido reducir drásticamente la dependencia que se tenía de los ingresos fiscales con las actividades del comercio exterior. Sin incluir el IVA externo, el 9.3% del recaudo tributario depende de las importaciones (Cuadro 12). El IVA que en 1985 representaba el 30% de la recaudación, se ha constituido en la principal fuente de recursos fiscales de la nación.

A. Impuesto sobre la renta y complementarios

1. Tasas del tributo

En el Cuadro 13 se presenta la evolución del impuesto sobre la renta a partir de 1986. Las tasas del impuesto fueron aumentadas en el 17% en la década de los noventa. La tasa máxima de tributación pasó del 30% al 35% y la tarifa marginal mínima que aplica sobre las rentas de las personas naturales se incrementó de 17% a 20% en el mismo período.

La reducción de la tasa del impuesto de remesas ha significado un descenso en la tributación conjunta para las sucursales y filiales de empresas extranjeras de 51% en 1986 a menos del 40% en 1999. En el caso de

Gráfico 12
INGRESOS TRIBUTARIOS
(Participación %)

Años	Renta	IVA	Comercio	Otros	Total
1980	36.3	25.0	26.3	12.4	100.0
1985	36.3	30.3	20.2	13.1	100.0
1990	38.8	29.4	23.2	8.6	100.0
1991	47.5	30.5	14.1	8.0	100.0
1992	47.8	35.1	8.7	8.4	100.0
1993	42.4	41.3	10.0	6.3	100.0
1994	40.1	42.0	10.5	7.4	100.0
1995	40.6	41.8	10.2	7.4	100.0
1996	37.6	46.1	8.4	7.8	100.0
1997	39.0	43.8	9.8	7.5	100.0
1998p	41.6	47.0	9.3	2.1	100.0

p: Provisional.

Fuente: A partir de datos DIAN.

los dividendos pagados a los accionistas extranjeros no domiciliados en el país la tributación ha descendido del 30% en 1986 a 7% en 1999.

La tasa del impuesto sobre la renta aplicable en Colombia es una de las más altas de América Latina, y es similar a la establecida en Estados Unidos y España (Cuadro 14). El nivel de exención mínimo, para las personas naturales es también uno de los más altos y equivale aproximadamente a 5.9 salarios mínimos mensuales de ingreso, teniendo en cuenta que el 30% de los pagos que reciben los asalariados igualmente se encuentran exentos. De acuerdo a lo anterior, \$ 18 millones de pesos de ingreso laboral anual se encuentran exonerados del tributo, por lo cual cerca del 96% de los asalariados del país no pagan impuesto sobre la renta. En general las tasas marginales se introducen dependiendo el nivel de exención mínima del

Gráfico 13
EVOLUCIÓN TASAS IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Contribuyente	Año gravable								
	1986	1990	1991	1992	1993*	1994*	1995*	1996	1999
Sociedades (%)	30.0	30.0	30.0	30.0	37.5	34.7	34.9	35.0	35.0
Remesas	30.0	20.0	19.0	19.0	12.0	10.0	8.0	7.0	7.0
Renta y Remesas (%)	51.0	44.0	43.3	43.3	45.0	41.2	40.1	39.6	39.6
Naturales (%)	17.0	17.0	17.0	17.0	21.3	21.3	20.4	20.0	20.0
	25.0	25.0	25.0	25.0	31.3	29.3	29.4	29.0	29.0
	30.0	30.0	30.0	30.0	37.5	34.7	34.9	35.0	35.0

* Se considera el efecto de la sobretasa de la Ley 6ª de 1992.

Fuente: Reformas Tributarias.

Gráfico 14
TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN VARIOS PAÍSES

País	Año	Empresas		Ingreso Personal	
		Tasa nominal (%)	Tasas* (%)	Exención US\$**	Exención (PIB per cápita)
América Latina					
Argentina	1998	33	6-33	-	2.5
Bolivia	1995	25	13***	471	0.51
Brasil	1998	33	15-25	-	2.3
Chile	1998	15	5-45	322	1.3
Colombia	1998	35	20-35	595	-
Costa Rica	1997	30	10-25	-	1.14
Ecuador	1997	25	10-25	-	1.81
El Salvador	1997	25	10-30	445	1.37
Guatemala	1997	25	15-30	-	6.77
Honduras	1997	15-30	9-40	-	5.2
México	1997	34	3-35	-	0.08
Nicaragua	1997	30	10-30	-	6.32
Panamá	1997	30-34	4-30	250	0.95
Paraguay	1997	25-30	3-30	-	0.0
Perú	1998	30	15-30	-	-
Uruguay	1997	30	0.7-3	-	-
Venezuela	1997	15-34	6%-34	240	-
OECD					
Alemania	1997	30-45	27.3-53	-	-
Australia	1997	36	20-47	-	-
Bélgica	1997	39	25-55	-	-
Canadá	1977	-	17-29	-	-
España	1998	35.0	17-47.6	-	0.2
Estados Un	1998	35.0	15-39.6	-	0.8
Francia	1997	20.9-4	1.7 6-38	-	-
Holanda	1997	35-37	5.1-60	-	-
Italia	1997	37	10-51	-	-
Japón	1997	28-37.5	10-50	-	-
Portugal	1997	36	14-40	-	-

* Corresponde a la tasa mínima máxima.

** KPMG Peat Marwich citado por Steiner.

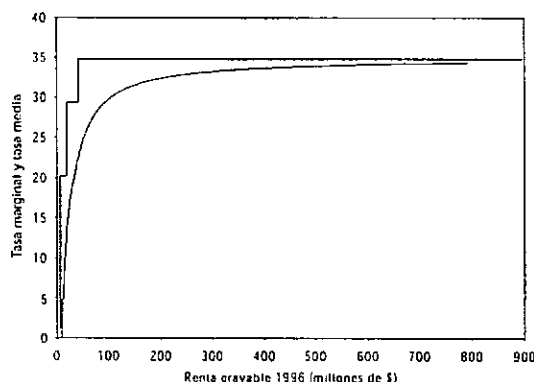
*** Tiene sobretasa.

Fuente: FMI. Steiner (1999).

impuesto. En Colombia el ingreso laboral superior a 4.5 salarios mínimos tributaba a la tasa del 17% con la reforma tributaria de 1986. La inclusión de la exención adicional del 30% de los ingresos laborales equivale al aumento de dicha exención a 5.9 salarios mínimos. El aumento de las tasas a partir de la Ley 6ª de 1992, hizo que el ingreso marginal superior a la exención tribute a la tasa del 20%(Gráfico 11).

En otros países donde el nivel mínimo exento es menor la tributación se inicia a tasas menores; así por ejemplo, la tasa marginal mínima en Chile es de 5% pero su nivel de exención es menor (cerca de US\$ 300

Gráfico 11
TASAS MARGINALES Y MEDIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA



Fuente: DIAN y cálculos propios.

mensuales). En Argentina la tributación se inicia a una tasa marginal de 6%, lo mismo ocurre en España y Estados Unidos, donde existen niveles de exención menores que Colombia y sus tasas mínimas son en todo caso más bajas: 17% y 15% respectivamente (Cuadro 14).

Una estructura del impuesto como la descrita en el párrafo anterior no sólo tiene que ver con el nivel de equidad y progresividad que se le pretenda dar al impuesto, en la definición del nivel de mínimo exento y las tasas marginales por tramos de ingreso gravable, sino que además, posiblemente tiene efectos sobre los niveles de evasión. El nivel de ingreso que se pierde por permitir un elevado nivel de exención se trata de compensar con una alta presión tributaria a los ingresos medios y altos (20%, 25% y 35%)⁴⁴, lo cual puede explicar, por lo menos parcialmente, los elevados niveles de evasión del tributo de las personas naturales, la cual ascendía al 50% en 1993 (Steiner 1999).

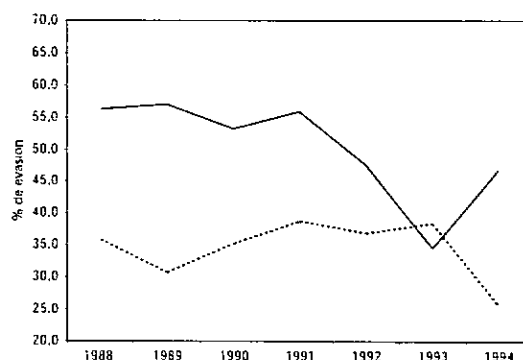
2. Recaudo por tipo de contribuyente y modalidad

Aproximadamente el 66% de la recaudación del tributo se obtiene con el denominado grupo de Grandes Contribuyentes (Cuadro 18). No obstante la participación de las grandes empresas ha sido menor a lo largo de la década. Las cuotas de este grupo representan el 0.9% del PIB (Cuadro 15), y ha descendido ha descendido en la década de los noventa. El recaudo por cuotas en el grupo de grandes contribuyentes en 1998 es apenas el 68% de lo que era en 1990 (Cuadro 16).

Contrariamente la recaudación por cuotas del resto de sociedades ha aumentado. La liquidación por este concepto fue en 1999 un 86% superior a la informada en 1990 (Cuadro 16) y representa el 0.3% del PIB. El progresivo descenso de las cuotas de los grandes contribuyentes y el aumento de las del resto de sociedades

⁴⁴ La tasa efectiva promedio es de 11.2%, para las personas naturales que presentan declaración.

Gráfico 12
EVASIÓN EN COLOMBIA



Fuente: Steiner, (1999).

han hecho que estas últimas aumenten su participación en la recaudación a lo largo de la década de 6% en 1990 a 7.6% durante 1999 (Cuadro 18).

Si bien el concepto de cuotas está afectado por el valor de los anticipos del año gravable anterior y por las retenciones, resulta muy significativo el deterioro de las cuotas declaradas por el grupo de grandes contribuyentes. En el Cuadro 17 se presentan los anticipos declarados por los diferentes tipos de contribuyen-

Cuadro 15
RECAUDO IMPUESTO DE RENTA POR CONTRIBUYENTE Y MODALIDAD
(% del PIB)

Tipo y concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999p
Cuotas grandes	1.6	2.2	1.5	1.2	1.3	1.0	0.9	1.2	0.8	0.9
Retención grandes	1.4	1.7	2.2	2.2	2.1	2.1	1.9	2.1	2.2	1.9
Total grandes	3.0	3.9	3.7	3.3	3.4	3.1	2.8	3.3	3.0	2.7
Cuotas sociedades	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Retención sociedadade	0.5	0.7	1.0	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	0.8
Total sociedades	0.8	1.0	1.4	1.5	1.2	1.3	1.2	1.2	1.3	1.2
Cuotas naturales	0.3	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Retención naturales	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Total naturales	0.3	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
Total	4.1	5.4	5.5	5.1	4.8	4.7	4.3	4.8	4.5	4.2
Cuotas	2.1	3.0	2.2	1.7	1.8	1.6	1.4	1.7	1.3	1.4
Retención*	1.9	2.4	3.3	3.4	3.1	3.1	2.8	3.1	3.2	2.8
Total	4.1	5.4	5.5	5.1	4.8	4.7	4.3	4.8	4.5	4.2

* Desde 1996 se ha proporcionado la retención por contribuyente, con la base en la participación de 1995.

p: Provisional.

Fuente: A partir de datos DIAN.

Cuadro 16
IMPUESTO DE RENTA POR MODALIDAD
(Índice 1990 = 100)

Tipo y concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999p
Cuotas grandes	100	140	98	81	96	82	73	100	68	78
Retención grandes	100	128	168	178	188	201	181	204	216	199
Total grandes	100	135	130	126	138	136	122	147	136	133
Cuotas sociedades	100	141	151	162	154	185	183	170	156	186
Retención sociedadade	100	124	197	229	189	222	199	224	237	220
Total sociedades	100	129	182	208	178	210	194	208	212	209
Cuotas naturales	100	148	129	67	69	78	76	73	78	102
Retención naturales	100	219	343	395	419	404	362	409	432	400
Total naturales	100	153	145	92	96	103	97	99	105	125
Total	100	135	141	139	142	148	134	155	148	147
Cuotas	100	142	108	89	99	93	86	104	80	93
Retención	100	128	178	195	191	210	188	212	225	208
Total	100	135	141	139	142	148	134	155	148	147

* Calculado a partir de el recaudo a precios constantes (IPC 1990=100)

Fuente: Con base en datos DIAN.

Cuadro 17
ANTICIPOS DECLARADOS IMPUESTO A LA RENTA
(% del PIB*)

Año recaudo t	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Grandes (neto)	0,25	0,07	(0,03)	(0,07)	0,23	(0,05)
Anticipo Año t	0,95	0,86	0,61	0,40	0,57	0,42
Anticipo t-1	(0,70)	(0,78)	(0,64)	(0,47)	(0,34)	(0,47)
Sociedades (neto)	0,13	0,04	0,06	0,01	0,05	0,04
Anticipo Año t	0,26	0,18	0,19	0,15	0,15	0,14
Anticipo t-1	(0,13)	(0,14)	(0,13)	(0,14)	(0,10)	(0,11)
Naturales (neto)	0,01	0,01	0,03	1,01	0,02	0,02
Anticipo Año t	0,11	0,09	0,09	0,07	0,07	0,07
Anticipo t-1	(0,10)	(0,08)	(0,06)	(0,06)	(0,05)	(0,06)
Total (neto)	0,39	0,13	0,06	(0,06)	0,31	0,01
Anticipo Año t	1,32	1,12	0,89	0,62	0,81	0,64
Anticipo t-1	(0,92)	(1,00)	(0,83)	(0,68)	(0,49)	(0,63)

* Calculada sobre el PIB t-1.

Fuente: a partir de datos DIAN.

Cuadro 18
IMPUESTO DE RENTA POR CONTRIBUYENTE
(Participación %)

Tipo y concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999p
Cuotas grandes	39.3	40.9	27.2	23.0	26.5	21.7	21.4	25.3	18.1	207.0
Retención grandes	33.2	31.5	39.5	42.6	43.9	45.2	44.7	43.6	48.4	45.0
Total grandes	72.6	72.3	66.7	65.6	70.3	66.8	66.1	68.9	66.5	65.6
Cuotas sociedades	6.0	6.3	6.4	7.1	6.5	7.5	8.2	6.6	6.4	7.6
Retención sociedadade	13.4	12.3	18.6	22.1	17.8	20.1	19.9	19.4	21.5	20.0
Total sociedades	19.5	18.6	25.1	29.2	24.3	27.6	28.1	26.0	27.9	27.6
Cuotas naturales	7.4	8.1	6.7	3.6	3.6	3.9	4.1	3.5	3.9	5.1
Retención naturales	0.6	1.0	1.5	1.7	1.8	1.7	1.6	1.6	1.8	1.7
Total naturales	8.0	9.0	8.2	5.3	5.4	5.5	5.8	5.1	5.6	6.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Cuotas	52.7	55.2	40.4	33.6	36.6	33.1	33.7	35.4	28.3	33.4
Retención	47.3	44.8	59.6	66.4	63.4	66.9	66.3	64.6	71.7	66.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 15.

tes; el efecto neto de los anticipos declarados por las grandes empresas es negativo para 1995, 1996 y 1998, en parte, debido al aumento de retenciones que les fueron practicadas y el menor impuesto declarado. De hecho una cuarta parte de las grandes empresas liquidan el impuesto con base en la renta presuntiva (Cuadro 20).

Cerca del 70% del impuesto sobre la renta se recauda a través de la retención en la fuente. La retención por pagos laborales recae aproximadamente sobre 7.5 millones de asalariados los cuales aportan entre 0.28% y 0.32% del PIB de la recaudación (Cuadro 19). Según estudios recientes realizados por el FMI, la tasa efectiva de tributación de los asalariados no declarantes es apenas de 0.17%⁴⁶, lo que confirmaría el efecto que tiene en los recaudos los elevados niveles de exención para estas rentas y la subdeclaración⁴⁷ de los salarios para efecto de la retención en la fuente. La extensión del régimen de retención a otras rentas así como los aumentos de algunas tasas, han permitido que éste régimen se haya constituido en el medio más eficiente para recaudar el tributo (Cuadro 18). En 1990 más de la mitad del impuesto dependía de las liquidaciones en las respectivas declaraciones, para 1998 sólo el 28% depende de las declaraciones privadas (Cuadro 18).

Las retenciones por compras, a construcciones y rendimientos financieros representan cerca la mitad de los ingresos por éste mecanismo y más de la cuarta parte del recaudo del tributo.

⁴⁶ Descontando la parte de la retención que produce crédito en el impuesto para las personas naturales que declaran.

⁴⁷ Para los aportes al ICSS existe una subdeclaración creciente con el salario devengado: hasta del 60% para 10 salarios (Velez 1996). No obstante las altas tasas de tributación pueden inducir, además a esta situación.

Cuadro 19
RECAUDO RETENCIÓN EN LA FUENTE*
(Participación %)

Concepto/año gravable	1995	1996	1997	1998
Salarios	0.37	0.28	0.28	0.32
Dividendos	0.03	0.02	0.02	0.02
Honorarios	0.29	0.31	0.34	0.37
Comisiones	0.08	0.08	0.08	0.08
Servicios**	0.33	0.33	0.36	0.38
Loterías. Apuestas	0.03	0.03	0.02	0.03
Rendimientos Financieros**	0.36	0.34	0.45	0.42
Compras y ventas**	1.15	0.75	0.69	0.67
Construcción. Urbanización	0.03	0.49	0.57	0.53
Venta de Activos	0.06	0.06	0.06	0.05
Pagos al exterior (a no residentes)	0.06	0.08	0.11	0.14
Remesas	0.03	0.03	0.04	0.05
Arrendamientos	0.05	0.04	0.05	0.05
Otras	0.00	0.00	0.00	0.11
Total	3.15	2.83	3.08	3.22

* Ajustada a la recaudación real de t.

** Incluye autoretención.

Fuente: A partir de datos DIAN.

Cuadro 20
MUESTRA DE EMPRESAS QUE LIQUIDAN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PRESUNTIVA

Año gravable	Tasa presuntiva	Por renta presuntiva (a)	(%)	Por las dos vías (b)*	(%)	Total por presuntiva (a + b)	(%)	Total casos**
1987	8	588	14.2	275	6.6	863	20.8	4146
1988	8	613	14.2	371	8.6	984	22.7	4330
1989	8	459	10.3	195	4.4	654	14.6	4474
1990	7	331	7.2	179	3.9	510	11.1	4604
1991	7	437	9.3	203	4.3	640	13.6	4716
1992	6	606	12.9	158	3.4	764	16.3	4701
1993	5	776	17.0	215	4.7	991	21.7	4557
1994	4	878	21.0	158	3.8	1036	24.8	4177

* Empresas para las cuales su renta líquida es exactamente igual a la presuntiva.

** Personas jurídicas que a partir de 1993 fueron seleccionadas por la DIAN como Grandes Contribuyentes.

Fuente: Gaceta del Congreso. Agosto 2 de 1995. p.20.

3. Exenciones

Existen varias rentas exentas del tributo, entre las principales se pueden citar las exenciones laborales, que recaen sobre las pensiones de jubilación⁴⁸, gastos de representación de algunos funcionarios públicos y de elección popular (Presidente, Ministros, Senadores, etc.), y los excesos del salario básico para los miembros de las fuerzas militares y de policía. Así mismo, el 30% de los pagos que reciban los trabajadores, que unido a la exención mínima del impuesto equivale a 5.9 salarios mínimos mensuales. Adicionalmente, se encuentran exentos los intereses sobre cesantías y el pago de las mismas a través de fondos de cesantías.

Adicionalmente están exentas del tributo las rentas por derecho de autor⁴⁹, loterías, empresas licoreras, las rentas obtenidas en zonas francas, los fondos ganaderos, algunos intereses, las rentas generadas en las zonas de influencia del Nevado del Ruiz, Ley Paez y se mantiene una exención gradual a las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios.

De otra parte, existen otros ingresos no gravados con el tributo, debido, entre otras razones, a incentivos otorgados y a la estructura de los ajustes por inflación que tiene el país en el impuesto de renta. Entre los ingresos que no constituyen renta ni ganancia ocasional, se destacan: la utilidad en la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad realizada a través de una bolsa de valores; la distribución de utilidades en acciones o cuotas de interés; el componente inflacionario de los rendimientos financieros que distribuyan los fondos de inversión, mutuos de inversión y de valores; el 100% del componente inflacionario que reciban los contribuyentes distintos a las personas naturales; la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación⁵⁰; las utilidades en ajustes por inflación; las abonadas por las empresas a los trabajadores en un fondo de inversión; los rendimientos de los fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores provenientes de la inversión en acciones y bonos convertibles en acciones; los aportes a los fondos de pensiones que realice el empleador hasta el equivalente al 10% del salario del trabajador.

4. Régimen especial de tributo

Existe un régimen especial dentro del tributo en el cual se encuentran, las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto social esté destinado a actividades de salud, educación formal, cultura, deporte aficionado, investigación científica, entre otras, siempre y cuando sus actividades sean de interés general. Así mismo, en este régimen se encuentran las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidos a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria; los fondos mutuos de inversión; las cooperativas y sus asociaciones previstas en la legislación cooperativa; las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados, las asociaciones gremiales, por los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en acti-

⁴⁸ En el equivalente a 50 salarios mínimos mensuales.

⁴⁹ Con algunos límites.

⁵⁰ Adquirida antes de 1987.

vidades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con la salud, educación, recreación y desarrollo social.

Este régimen especial se encuentra gravado con el impuesto sobre la renta a una tasa del 20%. Así mismo, está sometido a la retención en la fuente (excepto las cooperativas), sobre los rendimientos financieros que reciban.

De otra parte existen entidades que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, tales como los fondos de inversión, fondos comunes, los fondos de pensiones y de cesantías, sindicatos, sociedades de mejoras públicas, congregaciones religiosas sin ánimo de lucro, entre otros.

5. El régimen de renta presuntiva

El mecanismo de la comparación presunta del patrimonio sobre la determinación normal de la renta imponible ha resultado ser un medio eficaz para lograr una tributación mínima sobre el capital en el país. En otros países del área se incorpora un impuesto sobre los activos netos y/o brutos, que otorga crédito contra el impuesto sobre la renta o utilidades y, produce el mismo efecto de la renta presuntiva definida en la legislación nacional. En lo fundamental, el instrumento constituye un buen mecanismo para evitar evasión mediante el arbitraje de deudas⁵¹ y restar efectividad al régimen presuntivo. Adicionalmente, la legislación tributaria nacional permite la deducción de los excesos de renta presuntiva de las rentas ordinarias durante cinco años ajustadas por inflación⁵², además, la posibilidad de disminuir los porcentajes de la renta presuntiva por efecto de incrementos en los avalúos catastrales⁵³.

El 21% de los "grandes contribuyentes" (878 empresas), estima el tributo a partir de la renta presuntiva. Además existe un significativo porcentaje de grandes empresas (aproximadamente el 4%) que hacen coincidir el valor de su renta líquida con la rentabilidad mínima de su patrimonio líquido. En general cerca de un 25% de las empresas más grandes liquidan el tributo a partir de la renta presuntiva (Cuadro 20).

B. Impuesto a las ventas

A partir de la reforma tributaria de 1998 mediante la cual se cambió el descuento que se otorgaba al IVA pagado en la adquisición de bienes de capital por una deducción en el impuesto sobre la renta, se produce un efecto parecido - pero no equivalente- a un IVA tipo renta. De hecho, la deducción total opera como un gasto ampliado por depreciación en el primer año, que a la tasa del impuesto sobre la renta de 35% permite recuperar una tercera parte del gravamen al bien de capital. El saldo se obtiene con las correspondientes cuotas del gasto por depreciación del respectivo bien, en la forma como operaba antes de la Ley 6ª de 1992.

⁵¹ El registro deudas "ficticias" es bastante difícil de controlar.

⁵² Artículos 178 y 175 del Estatuto Tributario (E.T.).

⁵³ Realizado por el CONPES, artículo 190 E.T.

1. Tasas del IVA

La tasa del IVA en Colombia se mantiene en el promedio del área, es superior a la de ocho países pero cinco de ellos tienen una tasa general más elevada (Cuadro 21). No obstante Colombia presenta la mayor dispersión de tasas diferenciales: seis tasas que van desde 8% a 45%, además del IVA implícito para algunas importaciones introducida en la reforma de 1998. Al parecer en las continuas modificaciones al tributo, en especial de los incrementos de la tasa y algunas ampliaciones de la base, se encuentra muy arraigada la idea de restarle regresividad al impuesto introduciendo tasas elevadas para gravar algunos bienes de lujo (en especial vehículos).

En los estándares internacionales se mide la eficiencia del IVA a partir de su tasa general. Un buen IVA es aquel que recauda como porcentaje del PIB ingresos cercanos a la mitad de su tasa general y que además no presenta dispersión en su esquema de tarifas. Chile por ejemplo, tiene una recaudación cercana de 8.5% del PIB con una tasa de IVA de 18%. Así mismo, la productividad del tributo en esta nación es una de las más altas del mundo. Gran parte del éxito de la eficiencia del IVA en Chile se debe a que el tributo se aplica sobre una base lo suficientemente amplia.

En Argentina por el contrario, pese a tener una de las tasas más altas de América Latina (21%) tiene además, una de las productividades más bajas de la zona. De hecho el IVA en Argentina se aplica sobre una base muy estrecha.

Cuadro 21
TASAS DEL IVA EN PAÍSE DE AMÉRICA LATINA

País	Año	Tasas
Argentina	1997	21-27
Bolivia	1997	15
Brasil	1997	17, (8.9-12.4 - 20.4)*
Chile	1997	18
Colombia**	2000	15-8-10-20-35-45
Costa Rica	1997	15
Ecuador	1997	10
El Salvador	1997	13
Guatemala	1997	10
Honduras	1997	7-10
México	1997	15
Nicaragua	1997	5-6-10-15
Panamá	1997	5-10
Paraguay	1997	10
Perú	1997	18
Venezuela	1997	16.5

* Para transacciones inter-estados, dependiendo de la región

** Además existe una tasa implícita para algunas importaciones. La tasa general pasó a 15% en noviembre de 1999

Fuente: FMI (1999).

Las tasas diferenciales aplicadas en el IVA en Colombia recaen especialmente sobre vehículos y algunos licores (Cuadro 22).

2. Recaudo por contribuyente

El 78% del IVA es recaudado por el grupo denominado Grandes Contribuyentes y más del 96% es ingresado por las sociedades y las grandes empresas (Cuadro 23). La extensión del régimen de retención en la fuente en el IVA establecido en la reforma tributaria de 1995, ha contribuido a garantizar gran parte del recaudo evitando, una mayor evasión del impuesto. Mediante el mecanismo de retención en la fuente se ha logrado captar ingresos por el IVA entre 0.6% y 0.7% del PIB (Cuadro 23).

3. Bienes y servicios excluidos de tributo

La lista de bienes excluidos del IVA es de aproximadamente 140 posiciones arancelarias; trigo, cebada, centeno y maquinaria agropecuaria, etc., y servicios tales como el transporte público, servicios de vigilancia, arrendamientos y algunos servicios personales (Cuadro 24).

V. ALGUNAS SUGERENCIAS

A. Impuesto sobre la renta

El impuesto sobre la renta en Colombia es uno de los más elevados de América Latina, por tanto somos partidarios de reducir la tasa de este tributo. Las tasas marginales para las personas naturales deberían descender haciendo que la estructura del impuesto se ajuste más a los principios de equidad y progresividad. Las tasas máximas para los ingresos personales como de las empresas deberían mantenerse unificadas al mismo nivel, esto garantiza la neutralidad del tributo en las decisiones de asociación entre los diferentes agentes.

Cuadro 22
BIENES GRAVADOS CON TASAS DIFERENCIALES DEL IVA

Tasa (%)	Bienes gravados
8	Cervezas y Licores
	Jabones, mantequilla, grasa, aceites, margarinas y afines
10	Transporte aéreo de pasajeros; Servicios de publicidad* (a partir del año 2001 pasan a la tarifa general); Vehículos para el transporte de personas con motor hasta 1.400 c.c., camperos cuyo valor FOB; no sea superior a US\$30.000, motos con motor superior a 185 c.c., barcos, etc.
20	Whiskys importados; Algunos vehículos
35	Alcohol etílico, aguardientes, licores, y similares
45	Automóviles de uso particular cuyo valor FOB sea superior a US\$40.000,00

* Con algunas exenciones para periódicos, emisoras de radio y programadoras de T.V. con ventas de publicidad inferiores a los valores establecidos en la Ley (Art. 44, Ley 488/98).

Fuente: estatuto tributario 1999.

Cuadro 23
RECAUDO IVA INTERNO POR TIPO DE CONTRIBUYENTE
(% del PIB)

Contribuyente	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Impuesto grandes	1,5	1,8	1,8	2,0	2,2	2,0	2,2	2,2	2,0	2,0
Retención	-	-	-	-	-	-	0,5	0,6	0,5	0,4
Total grandes	1,5	1,8	1,8	2,0	2,2	2,0	2,6	2,8	2,6	2,4
Impuesto sociedade	0,4	0,6	0,7	0,9	0,7	0,8	0,9	0,6	0,6	0,5
Retención	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1
Total sociedades	0,4	0,6	0,7	0,9	0,7	0,8	1,0	0,7	0,7	0,6
Impuestos naturales	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Retención	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Total naturales	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	2,0	2,4	2,7	3,0	3,1	2,9	3,7	3,6	3,4	3,1
Impuesto	2,0	2,4	2,7	3,0	3,1	2,9	3,1	2,9	2,8	2,6
Retención	-	-	-	-	-	-	0,6	0,7	0,6	0,5
Total	2,0	2,4	2,7	3,0	3,1	2,9	3,7	3,6	3,4	3,1
Devoluciones	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Total neto	1,9	2,2	2,6	3,0	3,0	2,9	3,6	3,5	3,3	3,0

Fuente: A partir de datos DIAN.

Cuadro 24
IVA POR TIPO DE CONTRIBUYENTE
(Participación %)

Contribuyente	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
VA grandes	76.2	73.5	69.1	65.0	71.7	67.7	57.9	59.7	59.4	64.6
Retención	-	-	-	-	-	-	12.7	16.9	16.0	13.6
Total grandes	76.2	73.5	69.1	65.0	71.7	67.7	70.5	76.6	75.4	78.2
IVA sociedades	21.5	23.3	26.8	30.6	24.1	27.8	23.1	16.9	18.3	16.2
Retención	-	-	-	-	-	-	2.6	2.9	2.7	2.1
Total sociedades	21.5	23.3	26.8	30.6	24.1	27.8	25.7	19.8	21.0	18.4
IVA naturales	2.3	3.2	4.1	4.3	4.2	4.5	3.7	3.5	3.5	3.4
Retención	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1
Total naturales	2.3	3.2	4.1	4.3	4.2	4.5	3.8	3.6	3.6	3.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuesto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	84.7	80.1	81.2	84.2
Retención	-	-	-	-	-	-	15.3	19.9	18.8	15.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Devoluciones	-7.0	-6.4	-3.0	-2.4	-2.3	-2.3	-2.1	-2.7	-3.1	-3.2
Total neto	93.0	93.6	97.0	97.6	97.7	97.7	97.9	97.3	96.9	96.8

Fuente: A partir de datos DIAN.

Adicionalmente se debería reducir y eliminar ciertas exenciones existentes en el tributo, lo mismo que la revisión de algunos incentivos y beneficios tributarios que han generado inequidades y distorsiones en la asignación de recursos, y por supuesto un costo fiscal no despreciable; así por ejemplo, en el caso de las pensiones éstas deberían tener el mismo tratamiento tributario de las demás rentas. Por principio el impuesto debe recaer sobre una base lo más amplia posible y la contribución a éste debe basarse en el esfuerzo de todos los agentes económicos.

Adicionalmente es recomendable establecer la presunción sobre el patrimonio bruto. Existe un elevado nivel de contribuyentes que liquidan el tributo con base en la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido aún cuando la tasa de este mecanismo ha descendido. Mediante la deducción de los excesos de renta presuntiva -permitida por la legislación-, se corrigen las distorsiones que se pueden generar al interior de algunos sectores.

B. Impuesto a las ventas

Por la neutralidad implícita del impuesto a las ventas debido a su aplicación en la forma valor agregado, resulta recomendable ampliar su base y reducir la tasa del impuesto. De hecho los bienes y servicios que se encuentran excluidos del IVA, mantienen una estructura de costos de producción bastante inflexible debido a la imposibilidad de obtener el crédito por el tributo adicionado a sus materias primas e insumos intermedios. Así mismo, la utilización del IVA como mecanismo de protección en la importación de los bienes no alcanzados por el tributo es altamente inconveniente. Estas distorsiones se pueden corregir aplicando el IVA a los bienes y servicios que se encuentran excluidos sin distinción de su origen.

La ampliación de la base del IVA de la forma sugerida, permitiría aumentos importantes de recaudación, lo que daría espacio para otorgar el crédito en el mismo tributo al IVA en los bienes de capital, lo que implica una reducción del costo del uso del capital, por ende de los costos de producción y crearía un estímulo directo a la inversión, que por lo demás resulta necesaria en la coyuntura actual de la economía nacional.

La extensión del régimen de retenciones al IVA ha resultado bastante efectiva para la captación del impuesto y evitar una mayor evasión del mismo. Por ello, es recomendable aumentar la retención a niveles cercanos al 60% o 70%, los cuales no implican un aumento de las y devoluciones por el tributo.

C. Impuesto a las transacciones financieras

Tal como se encuentra en la legislación vigente, el impuesto debería mantenerse en las condiciones actuales con el carácter temporal que tiene hasta su eliminación definitiva en diciembre del presente año. Este impuesto genera muchas distorsiones en la asignación de recursos y, si bien, tiene la ventaja de captar ingresos de muchos agentes que no tributan, es muy probable que al establecerse como "permanente" se presenten también mecanismos para evitarlo.

D. Amnistías

Pese a que las amnistías han producido efectos importantes en los niveles de recaudación (por ejemplo la otorgada mediante la Ley 223 de 1995), no resulta conveniente la utilización de este mecanismo. El uso de las amnistías produce un incentivo al «incumplimiento» de las obligaciones fiscales por parte de los diferentes agentes, además genera inequidades frente a los que cumplen con los preceptos impositivos.

E. La Lucha contra la defraudación fiscal

Si bien la evasión se ha logrado reducir gracias a los avances en la gestión de la DIAN, los niveles de defraudación que aun subsisten son muy elevados. Se debería continuar con medidas de carácter legal, el otorgamiento de nuevos instrumentos y recursos que apoyen decididamente la labor de la administración tributaria en la lucha por la reducción de la evasión y el contrabando.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Olga Lucía, Israel Fainboim, Ulpiano Ayaia (1999), "El Presupuesto de la Verdad" a la luz de los enfoques presupuestales modernos", en *Debates de Coyuntura Económica*, septiembre, No. 50, Fedesarrollo.
- Análisis coyuntural (1999) "¿Cómo va la descentralización del país?", en *Coyuntura Social*, mayo, No. 20, Fedesarrollo
- Carrasquilla, Alberto (1999), "Ajuste fiscal y actividad económica", *Banco de la República*, noviembre.
- Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997), "Informe final. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad", Tema 1: Diagnóstico y principales recomendaciones.
- Córdoba, Juan Pablo (1999), "Ajuste fiscal: ¿cuándo y cómo?", en *Debates de Coyuntura Económica*, junio, No. 42, Fedesarrollo.
- Easterly, William, Carlos Alfredo Rodríguez, Klaus Schmidt-Hebbel (1994), "Public sector deficits and macroeconomic performance", *Oxford University Press*.
- Fainboim, Israel, Carlos Jorge Rodríguez, (1999), "Una discusión sobre la conveniencia de construir el metro de Bogotá y sobre las dificultades para financiarlo", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXIX, septiembre, No. 3, Fedesarrollo.
- Fainboim, Israel, Mauricio Olivera, Julio César Alonso (1997), "La sostenibilidad de la política fiscal colombiana", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXVII, septiembre, No. 3, Fedesarrollo.
- Fainboim, Israel, Mauricio Olivera, Julio César Alonso (1997), "La sostenibilidad de la política fiscal colombiana", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXVII, septiembre, No. 3, Fedesarrollo.
- Ley 49 de 1990, Ley 6ª de 1993, Ley 223 de 1995, Ley 488 de 1998, y exposición de motivos de los proyectos de las leyes señaladas, en Gacetas del Congreso, varios números.
- Ocampo, José Antonio, (1997), "Una evaluación de la situación fiscal colombiana", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXVII, junio, No. 2, Fedesarrollo.
- Perry G. y M. Cárdenas (1986), Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia, CID-Fedesarrollo.
- Restrepo, Juan Camilo (1999), "El Presupuesto de la Verdad y el ajuste estructural de las finanzas públicas", en *Debates de Coyuntura Económica*, septiembre, No. 50, Fedesarrollo.
- Rosas, Gabriel (1999), Estudio de "El Presupuesto de la Verdad" Año 2000, en *Debates de Coyuntura Económica*, septiembre, No. 50, Fedesarrollo.
- Sánchez, Fabio y Catalina Gutiérrez (1994), "Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992 - Aspectos de equidad, eficiencia, y simplificación administrativa", en *Coyuntura Económica*, marzo Vol. XXIV, No. 1, Fedesarrollo.
- Shome P. (1999), "Taxation in Latin American: Structural Trends and Impact of Administration", *IMF Working Paper*, Febrero - WP-9919.
- Steiner, R. y C. Soto (1999), "Cinco ensayos sobre tributación en Colombia", Fedesarrollo
- Velez C. (1996), Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos, DNP-Misión Social.
- Zee, H. (1995), "Taxation and Efficiency", en P. Shome (ed.), *Tax Policy Handbook*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Anexo 1
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO* 1990-2000p
(% del PIB)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales*	38,18	39,98	40,75	40,80	42,97	45,21	48,69	50,33	45,75	46,73	45,93
Explotación gruta	14,59	14,49	13,15	14,23	12,07	11,71	11,43	11,98	10,71	10,97	11,08
Aportes del Gobierno Central Nacional	5,38	5,19	5,84	6,64	6,53	6,76	7,87	7,99	7,53	8,09	7,93
Funcionamiento	3,84	3,66	4,38	5,23	4,99	5,01	5,61	5,61	5,42	5,89	5,93
Inversión	1,54	1,53	1,45	1,41	1,54	1,75	2,26	2,38	2,11	2,20	2,00
Ingresos tributarios	14,42	15,54	14,56	14,85	18,34	19,07	19,47	20,01	18,99	17,67	18,00
Otros ingresos	3,79	4,76	7,20	5,08	6,03	7,67	9,88	10,30	7,95	9,69	8,55
FEP	-	-	-	-	-	-	0,04	0,05	0,57	0,31	-
Pagos totales*	38,64	39,97	40,90	40,75	42,83	45,57	50,605	3,414	9,43	51,24	49,72
Pagos corrientes	30,69	31,80	32,25	31,19	33,50	35,18	38,10	40,49	40,36	42,35	41,01
Interes deuda externa	2,73	2,61	2,32	1,64	1,36	1,11	1,12	1,01	1,18	1,42	1,67
Interes deuda interna	1,17	1,62	1,48	1,59	1,84	2,14	2,81	2,78	3,35	3,53	3,88
Otros	26,79	27,58	28,44	27,96	30,30	31,93	34,17	36,70	35,83	37,40	3,47
Servicios personales	6,74	6,75	6,88	7,60	8,01	7,97	8,22	8,49	8,23	8,36	7,61
Op. comercial y compra	8,70	8,53	7,59	6,51	3,44	3,52	2,90	5,28	4,88	4,01	3,93
Transferencias	8,17	8,53	9,23	12,61	14,50	16,23	18,37	18,57	19,08	21,03	20,81
Resto	3,18	3,76	4,75	1,24	4,36	4,22	4,68	4,36	3,64	3,99	3,11
Pagos de capital	7,95	8,16	8,65	9,56	9,33	10,39	12,50	12,90	9,03	8,86	8,71
Formación bruta de capital fijo	7,44	7,70	8,17	9,06	8,77	10,09	11,55	12,34	8,75	8,35	8,37
Otros	0,51	0,46	0,48	0,50	0,56	0,30	0,95	0,56	0,28	0,51	0,34
Costos de endeudamiento	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,03	-	-
(Déficit)/superávit real	-0,46	0,02	-0,14	0,05	0,14	-0,36	-1,91	-3,08	-3,68	-4,51	-3,79
Préstamo neto	0,13	-0,02	0,08	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,22	0,00
(Déficit)/superávit (1-2-4)	-0,59	0,03	-0,22	0,25	0,14	-0,36	-1,91	-3,08	-3,70	-4,74	-3,79
Financiamiento	0,59	-0,03	0,22	-0,25	-0,14	0,36	1,91	3,08	3,70	4,74	3,79
Crédito externo neto	-0,39	-0,90	-0,58	-0,83	-0,08	0,34	1,37	0,94	2,55	1,60	0,92
Mediano y largo plazo	-0,26	-0,76	-0,89	-0,43	0,06	0,19	1,34	1,02	2,49	1,89	1,13
Desembolsos	3,77	3,56	4,25	2,63	2,28	1,96	3,09	2,86	3,81	3,69	2,86
Amortizaciones	4,03	4,33	5,14	3,06	2,22	1,77	1,75	1,84	1,32	1,80	1,73
Corto plazo neto	-0,13	-0,14	0,31	-0,40	-0,14	0,14	0,03	-0,08	0,06	-0,29	-0,21
Crédito interno neto	0,36	2,06	-0,29	0,93	1,15	2,43	2,39	3,78	3,77	3,92	1,67
Desembolsos	1,35	5,19	1,93	2,32	4,71	4,86	5,90	7,85	7,12	9,11	6,04
Amortizaciones	0,99	3,14	2,22	1,40	3,55	2,43	3,51	4,07	3,34	5,19	4,36
Fodex	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Giros	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reintegros y colocaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros	0,61	-1,19	1,09	-0,35	-3,81	-2,69	-2,77	-5,27	-3,19	-4,51	-3,27
Privatizaciones	-	-	-	-	2,61	0,29	0,92	3,62	0,56	-	-
(Déficit) / superávit real/PIB	-0,46	0,02	-0,14	0,05	0,14	-0,36	-1,90	-3,10	-3,43	-4,51	-3,79
(Déficit) / superávit/PIB	-0,59	0,03	-0,22	0,25	0,14	-0,36	-1,90	-3,10	-3,44	-4,74	-3,79
Privatizaciones (% del PIB)	-	-	-	-	2,61	0,28	0,92	3,65	0,52	0,00	3,27
(Déficit) / superávit real/PIB	-	-	-	-	2,75	-0,07	-0,98	0,55	-2,90	-4,51	0,52
(Déficit) / superávit/PIB	-	-	-	-	2,75	-0,07	-0,98	0,55	-2,92	-4,74	0,52

* Sin netear operaciones entre entidades.
p: Proyecciones Confis diciembre de 1999
Fuente: Cifras fiscales, confis.

Anexo 2
DÉFICIT DE OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL
(% del PIB)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p
Ingresos totales	10,3	12,1	12,6	13,5	13,3	12,9	13,5	14,0	13,1	13,3	8,4
Ingresos tributarios	9,3	10,6	11,2	11,5	11,6	11,1	11,4	12,0	11,5	10,6	7,1
Otros Ingresos	1,0	1,5	1,4	2,0	1,7	1,8	2,1	2,0	1,6	2,7	1,3
Pagos totales	11,0	11,7	12,4	13,8	14,7	15,3	17,2	17,9	18,2	18,6	11,6
Pagos corrientes	9,0	9,3	10,0	11,6	12,3	12,9	14,6	15,0	16,3	17,3	10,6
Interes deuda externa	1,0	1,0	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,8
Interes deuda interna	0,3	0,4	0,4	0,6	0,7	0,9	1,6	1,7	2,2	2,3	1,7
Otros	7,7	7,9	8,8	10,2	11,0	11,5	12,5	12,8	13,5	14,0	8,1
Servicios personales	1,9	2,2	2,4	2,7	2,8	2,8	2,6	2,8	2,8	2,7	1,6
Transferencias	4,9	4,9	5,7	6,7	7,2	7,7	9,0	8,7	9,5	10,4	6,0
Resto	0,9	0,8	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	1,2	1,0	0,8	0,4
Pagos de capital	2,0	2,3	2,4	2,2	2,3	2,4	2,6	2,9	1,8	1,3	0,9
Formación bruta de capital fijo	2,0	2,3	2,4	2,2	2,3	2,4	2,6	2,9	1,8	1,3	0,9
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Costos de endeudamiento externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
(Déficit)/superávit real	-0,7	0,4	0,2	-0,3	-1,4	-2,4	-3,7	-3,9	-5,1	-5,3	-3,2
Prestamo neto	0,2	0,7	2,1	0,5	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3	0,4	0,3
(Déficit)/superávit real (1-2-4)	-0,9	-0,3	-1,9	-0,9	-1,6	-2,6	-4,2	-4,1	-5,4	-5,7	-3,4
Financiamiento	0,9	0,3	1,9	0,9	1,6	2,6	4,2	4,1	5,4	5,7	3,4
Crédito neto externo	0,3	0,2	0,5	-0,6	0,2	0,3	1,2	1,0	2,1	2,1	1,1
Mediano y largo plazo											
Desembolsos	1,8	1,8	2,7	0,9	1,4	1,1	2,0	1,7	2,9	3,1	1,8
Amortizaciones	1,6	1,6	2,2	1,5	1,2	0,8	0,8	0,7	0,8	1,1	0,7
Corto plazo neto											
Crédito interno neto	0,2	0,0	-0,8	1,0	0,4	2,4	2,0	3,2	3,1	3,2	1,1
Desembolsos	0,3	1,6	0,0	1,6	2,8	3,4	4,3	6,3	6,0	7,5	3,3
Amortizaciones	0,1	1,6	0,8	0,6	2,4	1,0	2,3	3,1	2,9	4,4	2,3
Fodex											
Giros											
Reintegros y colocaciones											
Otros	0,4	0,1	2,3	0,4	-1,4	-0,1	0,1	-0,5	0,2	0,5	-0,3
Privatizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0	0,8	0,4	0,0	0,0	1,5
(Déficit)/superávit real/PIB	-0,68	0,44	0,16	-0,32	-1,38	-2,39	-3,70	-3,94	-5,13	-5,31	-3,21
(Déficit)/superávit/PIB	-0,89	-0,26	-1,94	-0,86	-1,60	-2,62	-4,17	-4,12	-5,38	-5,70	-3,43

p: Proyección Confis. diciembre de 1999.

Fuente: Confis, cálculos propios.

Anexo 3 INDICADORES FISCALES

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000p
Ahorro corriente	270,84	725,13	849,40	834,40	540,50	-20,40	-998,34	-1130,29	-4178,91	-5998,00	-6117,70
Ahorro corriente/PIB	1,34	2,78	2,53	1,90	0,93	-0,03	-1,12	-1,03	-3,24	-3,96	-2,24
Salarios+ServicioDeuda+Transferencias/Total Rec.	0,78	0,76	0,81	0,80	0,85	0,79	0,85	0,80	0,86	0,91	0,97
Salarios+Deuda+Transferencias/Ingresos Trib.	1,05	1,11	1,10	1,10	1,28	1,24	1,48	1,47	1,63	2,06	1,83
ServicioDeuda+Transferencias/Ingresos tributarios	0,84	0,90	0,89	0,87	1,04	0,99	1,25	1,23	1,39	1,81	1,61
Servicio deuda interna/Total Gasto	0,04	0,23	0,13	0,12	0,30	0,17	0,31	0,34	0,33	0,43	0,38
Recursos ordinarios/Total Gasto	0,94	1,04	1,01	0,98	0,91	0,84	0,78	0,78	0,72	0,71	0,73
Recursos ordinarios/Gasto corriente	1,15	1,30	1,25	1,16	1,08	1,00	0,92	0,93	0,80	0,77	0,79
Salarios+deuda+transferencias/gasto corriente	0,89	1,00	0,99	0,92	1,01	0,90	0,98	0,98	1,03	1,17	1,13
Salarios/Gasto Corriente	0,21	0,23	0,23	0,23	0,23	0,22	0,18	0,19	0,17	0,16	0,15
Transferencias/Gasto Corriente	0,55	0,53	0,57	0,58	0,58	0,60	0,61	0,58	0,58	0,61	0,57
Intereses deuda interna/Gasto corriente	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,07	0,11	0,11	0,13	0,13	0,16
Intereses deuda externa/Gasto corriente	0,11	0,11	0,08	0,07	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,07
Intereses / Gasto corriente	0,14	0,15	0,12	0,11	0,11	0,11	0,14	0,15	0,17	0,19	0,23
Servicio de la Deuda/Gasto corriente	0,33	0,49	0,42	0,29	0,40	0,25	0,36	0,41	0,40	0,50	0,51
Servicio de la Deuda/PIB	0,03	0,05	0,04	0,03	0,05	0,03	0,05	0,06	0,07	0,09	0,05
Déficit primario (neto de intereses)/PIB	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01
Salarios+Servicio Deuda+Transferencias/Total	0,78	0,76	0,81	0,80	0,75	0,79	0,81	0,79	0,86	0,91	0,87
Desembolsos/Total Recursos+priva .	0,17	0,22	0,18	0,16	0,21	0,26	0,31	0,36	0,40	0,44	0,34
Privatizaciones/Total Recursos+priva	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,00	0,04	0,02	0,00	0,00	0,10
Ingresos tributarios/Total Recursos+priva.	0,75	0,68	0,73	0,72	0,58	0,64	0,55	0,54	0,52	0,44	0,48
Ingresos corrientes/Total Recursos+priva.	0,83	0,78	0,82	0,84	0,67	0,74	0,65	0,62	0,60	0,56	0,56
Gasto/PIB	0,11	0,12	0,12	0,14	0,15	0,15	0,17	0,18	0,18	0,19	0,12
Ingresos Tributarios/PIB	0,09	0,11	0,11	0,12	0,12	0,11	0,11	0,12	0,11	0,11	0,07
Inversión/Total Gasto	0,18	0,20	0,19	0,16	0,15	0,15	0,15	0,16	0,10	0,07	0,08

Fuente: Ver Anexo 2.

Anexo 4

GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO^a CENTRAL, SEGURIDAD SOCIAL Y LOCAL SEGÚN FINALIDAD (% del PIB)

	Educación			Salud y Sanidad			Seguridad Social y Asistencia Social			Vivienda			Defensa			Administración Pública General			Servicios Económicos			Resto			Total		
	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T
1973	1,6	1,3	2,9	0,3	0,7	1,0	1,4	0,3	1,7	0,3	0,0	0,4	1,0	0,0	1,0	2,2	0,9	3,1	3,5	1,0	4,5	1,8	0,3	2,0	12,0	4,6	16,6
1974	1,5	1,9	3,4	0,2	0,7	0,9	1,2	0,2	1,4	0,4	0,1	0,5	0,8	0,0	0,8	1,9	0,9	2,8	3,0	1,1	4,1	1,4	0,2	1,7	10,5	5,1	15,6
1975	1,4	1,9	3,3	0,3	0,6	0,9	1,4	0,1	1,6	0,3	0,0	0,3	0,9	0,0	0,9	2,1	1,0	3,0	3,3	0,8	4,1	1,6	0,2	1,9	11,3	4,7	16,0
1976	1,2	1,9	3,1	0,2	0,7	0,9	1,3	0,1	1,5	0,3	0,0	0,3	0,8	0,0	0,8	1,9	1,0	2,9	2,7	0,9	3,6	1,4	0,2	1,7	10,0	4,9	14,9
1977	0,8	2,1	2,9	0,2	0,6	0,7	1,6	0,3	1,9	0,3	0,0	0,4	0,9	0,0	0,9	1,8	1,0	2,8	6,7	0,8	7,5	1,3	0,2	1,4	13,6	4,9	18,5
1978	0,8	2,1	2,9	0,2	0,6	0,8	1,7	0,3	2,0	0,3	0,1	0,3	0,9	0,0	0,9	1,9	1,0	2,9	11,6	0,8	12,4	1,2	0,2	1,4	18,7	5,0	23,7
1979	0,9	2,2	3,1	0,2	0,8	0,9	2,2	0,3	2,5	0,3	0,0	0,3	1,0	0,0	1,0	2,1	1,2	3,4	11,9	0,9	12,8	1,4	0,1	1,5	19,8	5,6	25,4
1980	0,9	2,3	3,2	0,2	0,9	1,2	2,1	0,4	2,5	0,4	0,1	0,5	1,1	0,0	1,1	3,2	1,3	4,5	13,3	1,1	14,4	0,5	0,1	0,6	21,7	6,2	27,9
1981	0,9	2,5	3,3	0,2	1,0	1,2	2,6	0,4	3,0	0,2	0,1	0,2	1,1	0,0	1,1	2,4	1,4	3,8	9,0	1,3	10,3	1,4	0,1	1,5	17,7	6,8	24,5
1982	0,8	2,7	3,5	0,2	1,0	1,2	2,2	0,4	2,6	0,4	0,1	0,5	1,1	0,0	1,1	2,4	1,6	4,0	9,3	1,2	10,4	1,4	0,1	1,5	17,8	7,1	24,9
1983	0,9	2,7	3,6	0,2	1,0	1,2	2,3	0,4	2,6	0,3	0,1	0,4	1,4	0,0	1,4	2,5	1,6	4,2	8,9	1,1	10,0	1,5	0,1	1,6	18,0	7,1	25,0
1984	0,9	2,8	3,7	0,1	0,9	1,1	2,2	0,3	2,6	0,4	0,1	0,5	1,2	0,0	1,2	2,6	1,7	4,4	8,6	1,1	9,8	1,6	0,1	1,7	17,8	7,1	24,9
1985	1,0	2,5	3,5	0,2	1,2	1,4	2,3	0,1	2,4	0,2	0,1	0,3	1,3	0,0	1,3	2,5	1,8	4,2	8,2	1,1	9,3	1,8	0,1	1,9	17,4	6,9	24,3
1986	0,9	2,4	3,3	0,2	1,1	1,3	2,3	0,1	2,4	0,3	0,1	0,4	1,1	0,0	1,1	2,4	1,7	4,1	12,5	1,1	13,6	2,8	0,1	2,9	22,4	6,8	29,2
1987	0,9	2,4	3,3	0,2	1,1	1,3	2,3	0,1	2,4	0,2	0,1	0,4	1,1	0,0	1,1	2,2	1,9	4,1	9,2	1,3	10,5	2,8	0,1	2,9	18,9	7,1	26,0
1988	0,8	2,4	3,2	0,2	1,2	1,4	2,5	0,1	2,6	0,1	0,2	0,3	1,3	0,0	1,3	2,6	2,0	4,6	8,2	1,3	9,5	3,1	0,2	3,2	18,8	7,3	26,1
1989	0,8	2,5	3,3	0,2	1,0	1,2	4,4	0,2	4,6	0,2	0,2	0,4	1,4	0,0	1,4	2,7	2,2	4,9	8,6	1,6	10,2	3,4	0,2	3,5	21,7	7,9	29,7
1990	0,8	2,3	3,2	0,2	1,1	1,2	2,9	0,2	3,1	0,2	0,2	0,3	1,4	0,0	1,4	2,6	2,3	4,9	8,4	1,6	9,9	3,2	0,2	3,4	19,6	7,8	27,4
1991	0,8	2,3	3,1	0,1	1,0	1,1	2,8	0,2	2,9	0,2	0,2	0,3	1,3	0,0	1,3	2,4	2,3	4,7	8,7	1,8	10,4	3,3	0,2	3,5	19,6	7,9	27,5
1992	1,7	2,3	4,0	0,2	0,9	1,1	3,1	0,2	3,3	0,2	0,2	0,4	1,4	0,0	1,4	5,4	2,5	7,9	6,1	1,9	8,0	4,1	0,2	4,3	22,1	8,3	30,4
1993	1,3	2,5	3,8	0,2	1,6	1,8	3,4	0,1	3,5	0,1	0,3	0,4	1,6	0,0	1,6	4,6	2,7	7,3	4,2	1,9	6,0	3,5	0,3	3,7	18,8	9,3	28,1
1994	1,0	2,5	3,6	0,4	2,1	2,5	4,1	0,1	4,2	0,2	0,3	0,4	1,7	0,0	1,7	4,1	2,6	6,7	4,3	2,3	6,6	5,5	0,3	5,8	21,2	10,3	31,5
1995	1,6	2,7	4,3	1,2	1,9	3,2	4,7	0,1	4,8	0,5	0,5	1,0	1,7	0,0	1,7	4,1	2,7	6,8	5,5	1,8	7,3	3,5	0,4	3,9	22,9	10,1	33,0
1996	1,6	2,8	4,3	1,1	2,6	3,7	5,2	0,1	5,3	0,5	0,5	1,1	2,2	0,0	2,2	3,8	3,2	7,0	5,6	2,7	8,3	4,8	0,3	5,0	24,8	12,1	36,9
1997	1,6	2,9	4,5	1,1	2,6	3,7	5,3	0,1	5,4	0,5	0,5	0,9	3,0	0,0	3,0	5,3	4,5	9,8	6,1	2,9	8,9	6,9	0,2	7,2	29,9	13,7	43,5
'Prom 90-97 ^b	1,3	2,6	3,8	0,6	1,7	2,3	3,9	0,1	4,1	0,3	0,3	0,6	1,8	0,0	1,8	4,0	2,8	6,9	6,1	2,1	8,2	4,3	0,3	4,6	22,4	9,9	32,3
TCA 90-97 ^c	10,5	3,0	5,2	31,4	13,6	17,2	8,8	-3,9	8,4	17,2	13,9	15,5	11,4	0,0	11,4	10,8	10,3	10,6	-4,6	9,1	-1,5	11,7	1,4	11,6	6,2	8,4	6,8
90-97 ^d	0,8	0,5	1,3	1,0	1,5	2,5	2,4	0,0	2,3	0,3	0,3	0,6	1,6	0,0	1,6	2,7	2,2	5,0	-2,3	1,3	-1,0	3,8	0,0	3,8	10,2	5,9	16,1

C Central y Seguridad Social

L Local

T Total

^a Administraciones Públicas y empresas públicas, Ver anexos 2 y 3.

^b Promedio de la participación en el PIB 1990 - 1997.

^c Tasa de crecimiento promedio anual de la participación en el PIB 1990 - 1997.

^d Diferencia de la participación en el PIB 1990 - 1997.

Fuente: 1973 - 1995 DNP - Misión Social, con base en Dane F-400; 1996-1997: Cálculos Misión Social con base en ejecuciones presupuestales CGR.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.